INDIAN EDUCATION

PAPER • **PHASE 1**

May 1, 1982

©Published under the authority of the
Hon. John C. Munro, P.C., M.P.,
Minister of Indian Affairs and
Northern Development,
Ottawa, 1982.

QS-5176-000-EE-A1

Catalogue No. R32-61/1982E

ISBN 0-662-12210-0

Cette publication peut aussi être obtenue en
français sous le titre:

Etude sur l'éducation des Indiens - Phase I

INDIAN EDUCATION

PAPER

PHASE I

		Page
I.	OBJECT	1
II.	DECISIONS REQUESTED	1
III.	STRUCTURE OF THE PAPER	1
IV.	SUMMARY STATEMENT OF THE PROBLEMS	2
V.	POLICY	2
	. Statement of Policy	2
	. Evolution of Policy	6
VI.	BACKGROUND	7
	. Jurisdiction and Authorities	7
	. Current Programs	8
	. Some Indicators of Progress	14
VII.	PROBLEM ANALYSIS	16
	. Quality of Indian Education	17
	. Local Control of Indian Education	27
	. Education Management Framework Issues	40
	. Funding Issues	43
VIII.	PROPOSED SOLUTIONS	43
	. Overview	43
	. Proposed Guiding Principles	44
	. Work Plans	45

IX. FINANCIAL IMPLICATIONS 33

X. RECOMMENDATIONS 34

XI. ANNEXES

A - Indian Control of Indian Education
B - Evolution of Policy
C - Historical Trends in Education
D - The Hon. Jean Chrétien's Speech to the Council of Ministers of Education
E - Education Program Authorities
F - Process of Transferring Responsibility to Indian Bands
G - Financial Implications

INDIAN EDUCATION PAPER

I. OBJECT

This paper presents the results of a recently completed internal assessment of education policy and provides the focal point for bilateral Federal-Indian consultations aimed at resolving current outstanding problems with the Education Program. Specifically the paper:

- sets out the policy on education and the implicit guiding principles which have given meaning to the policy in recent years;
- identifies the current problems faced by the Education Program and relates these to the implicit guiding principles;
- proposes modifications to the implicit guiding principles considered necessary for a coherent and consistent policy on education; and
- presents a preliminary Phase II work plan which sketches out the major tasks required to resolve the problems and make the guiding principles operational.

II. DECISIONS REQUESTED

The decisions requested of DMC are:

1. Approval of the modified guiding principles underlying the Department's policy on education; and
2. Approval of the direction set out in the preliminary work plan for Phase II.

III. STRUCTURE OF THE PAPER

The paper first provides a summary statement of the problems. This statement is a useful central point of reference for the reader's appreciation of the individual content areas of the paper.

Under the heading of POLICY, the paper then sets out the current policy on education and tracks the evolution of this policy. The need to revise these policy boundaries or limitations will become evident in the later sections of the paper.

The BACKGROUND section is largely descriptive, providing an overview of the federal jurisdiction and authorities for Indian education and an outline of the current education programs of Indian Affairs. In addition, this section provides a summary assessment of the Education Program.

The PROBLEM ANALYSIS section then groups and discusses the identified current problems under four categories of existing implicit guiding principles and identifies recommended additions to these guiding princples:

- QUALITY OF EDUCATION
- INDIAN CONTROL
- EDUCATION MANAGEMENT FRAMEWORK
- FUNDING

While the range of problems is broad, the analysis provides the basis for proposed solutions. These are modifications of the guiding principles and a preliminary Phase II work plan to resolve the problems and make the guiding principles operational.

IV. SUMMARY STATEMENT OF THE PROBLEMS

The Department adopted its current policy on Indian education in 1973. This policy emphasized both the need to improve the quality of Indian education and the desirability of devolving control of education to Indian society. The problems which now face Indian education were all either existing in 1973 or can be traced back to inadequate policy definition and inadequate devolution preparation and procedures. In summary, the problems are:

QUALITY OF EDUCATION

- federal capacity in areas such as curriculum development, student and teacher support and monitoring of education standards was reduced as a result of the transfer of programs to bands.

- Indian education organizations were not supported or developed to assume the functions associated with provision of quality education.

INDIAN CONTROL

- "Indian control" was not defined.
- Control was often transferred without an adequate preparatory process.
- Deficiencies in the federal school system were not eliminated prior to transfer of control to Indian organizations.

EDUCATION MANAGEMENT FRAMEWORK

- The education management framework both in the Indian and the federal school systems is inadequate when assessed against generally accepted management principles and is significantly inferior to provincial structures.

FUNDING

- Implementation of the 1973 policy was approved on the basis that it would not result in incremental costs.
- Funding of Indian and federal schools is inferior to provincial funding levels, and this, despite the relatively greater costs of meeting the special demographic, social and economic circumstances of most Indian communities.

V. POLICY

1.0 STATEMENT OF POLICY

The education policy of the Department of Indian Affairs and Northern Development, adopted in 1973 and in keeping with its mandate and the expressed wishes of Indian people, is to support Indian people in ensuring their cultural continuity and development by providing Indian youth with the knowledge, attitudes and life skills necessary to become self-sufficient and contributing members of society.

Accordingly, the Department funds and delivers education programs to Indian youth both directly through federal schools and indirectly through Band-operated and provincial schools. With the realization of the inherent desirability of parental responsibility and local control, the Department encourages Indian control of Indian education.

The Department's education policy must be viewed in the greater context of the overall policy of supporting the emergence of local government in the Indian community.

The Indian perspective, the goals of which were approved by the Department, on this policy is summarized in extracts from the National Indian Brotherhood policy paper entitled "Indian Control of Indian Education". (Annex A.)

The education mandate of the Department is discussed under the heading of "jurisdiction and authorities" in the "Background" section of this paper.

1.1. Departmental Objectives

The departmental objective is to:

ENSURE QUALITY EDUCATION THROUGH INDIAN CONTROL

- by establishing operational policies consistent with the principles of Indian control and ministerial accountability for the expenditure of funds and the results achieved;

1.2 Policy Objectives

1.2.1 As a preparation for a full life, Indian education is intended to develop in the child a strong sense of identity, a pride in his heritage and feelings of self-worth.

1.2.2 The program aims at providing Indian children with a full and appropriate range of educational services to enable them to develop academic and vocational skills and to encourage their personal, social and cultural growth to its maximum potential.

1.2.3 Create a framework for Indians to seek their own goals recognizing they cannot be set by others, but must spring from the community.

1.2.4 Build a partnership to achieve a better goal through consultation, negotiation, and cooperation.

1.2.5 Role of dependence be replaced by role of equal status, opportunity and responsibility.

1.3 Goals

1.3.1 To improve learning situations at all levels in order that Indian students remain in and benefit from formal education systems to the full extent of their ability.

1.3.2 To increase the number of Indian graduates who are able to gain immediate employment and develop life-long work/career patterns.

1.3.3 To increase the number of Indian graduates whose skills are compatible with the human resource development needs of their communities.

1.3.4 To increase the capacity of Indian authorities for designing, administering, and delivering educational services for their children.

1.3.5 To increase the number of schools which provide special programming to meet the education needs of Indians including, where desired, the recognition of a school year which reflects the lifestyles and seasonal cycles of Indian communities.

1.3.6 To support the increase of Indian communities represented on the boards of provincial education authorities.

2.0 EVOLUTION OF POLICY

Following World War II, raised public consciousness of human rights and race relations, as well as representations from Indian people, caused the Department to change its education policy. The new policy represented a departure from segregated education and it became the Department's objective to integrate Indian students into provincial schools by means of agreements with provincial authorities. Pursuing this direction, the Hawthorn Report of 1967 encouraged the Government to propose, in the 1969 White Paper, the elimination of all constitutional and legislative bases of discrimination against Indians. A detailed discussion of historical trends is given in Annex C.

Fearing loss of their rights and describing Indian education as having distinctive characteristics, the now politicized Indian community demanded a withdrawal of the policy proposed in the 1969 White Paper. The ensuing Federal/National Indian Brotherhood dialogue culminated in 1972 with the presentation to Government of the Brotherhood's position paper "Indian Control of Indian Education". The acceptance by the Federal Government of the basic goals expressed in the paper constituted the current Departmental education policy.

Acceptance of this new educational philosophy was proclaimed on June 23, 1972 by the Honourable Jean Chrétien, Minister of DIAND, in his speech to the Council of Ministers of Education. A full transcript of this speech is provided in Annex D . The comments in the Minister's speech as well as the contents of the National Indian Brotherhood's 1972 position paper served as major reference points in the evolution of the current implicit guiding principles.

Although bilateral agreement was achieved in the adoption of the 1973 policy, adequate policy definition, devolution preparation and procedures were not developed. As a result, a considerable gap was formed between expectations and reality.

In 1976, in reaction to this gap, the Indian people sought to legalize and stabilize their position by proposing revisions to the education sections of the Indian Act which would give them control over the education of their children. In its response to this initiative, the Department agreed with the objectives of the Indian people and communicated a formal response on the practicality and feasibility of the proposed changes before the process was interrupted.

Attempts to bridge the gap between expectation and reality were also made by the Department through the mid 1970's. A series of education policy circulars was prepared in an attempt to explain policies, establish program standards, describe implementation procedures and set funding limits. However, strong pressures from Indian political organizations citing a lack of bilateral consultation forced the Department to abandon this attempt at establishing management directives. Although a second attempt in 1978 included consultation it met the same fate.

A more detailed discussion of the evolution of the Department's educational policy is contained in Annex B.

VI. BACKGROUND

1.0 JURISDICTION AND AUTHORITIES

The constitutional basis of the federal government's special relationship with Indians stems from Section 91 of the British North America Act which, inter alia, assigns exclusive authority to the Parliament of Canada to legislate with respect to "Indians and lands reserved for the Indians". The same act assigns responsibility for education to the provinces.

Canada has chosen to legislate with respect to the schooling of registered Indian children. The Indian Act, in Sections 114 to 123 inclusive, empowers the Minister of Indian Affairs and Northern Development to operate schools and also to enter into agreements with provincial governments, Territorial Commissioners, school boards and religious and charitable organizations for the education of registered Indian

children, from ages six to seventeen inclusive, living on reserves or Crown land. In the case of Indians living off reserves, the Minister's authority to provide the educational services outlined in Sections 114 to 123 inclusive of the Indian Act is restricted by Section 4(3) of that same Act which states:

> "Sections 114 to 123 ... do not apply to or in respect of any Indian who does not ordinarily reside on a reserve or on lands belonging to Her Majesty in right of Canada or a province."

Under various Treasury Board authorities, a wide range of educational and student support services may be extended to Indians from pre-kindergarten to post-school programs. The Department is also authorized to fund cultural/educational centres, Indian political associations' education offices and local Indian education authorities. Under contribution arrangements, band and district councils may assume responsibility for any education capital or operations and maintenance programs approved in departmental estimates. A list of such authorities is appended in Annex E.

Since funds expended on educational services to Indians are within the realm of public accountability, the general framework under which that accountability is exercised stems from the Financial Administration Act. This accountability applies to the Minister directly or to a band council where it assumes responsibility for delivering programs under Treasury Board authorized contribution arrangements.

Indians have placed great importance on the Treaties in the policy document. They have not been overlooked but since these are being dealt with in other forums no attempt has been made to use the Treaties for argumentation in this paper.

2.0 CURRENT PROGRAMS

The Department is responsible for five programs, each of which is described briefly hereunder:

2.1 Federally-Operated Schools

The Federal Schools Program aims at providing education services similar to those provided by the provincial school authorities. These include transportation, books and supplies, and special services such as curriculum enrichment based on Indian culture, native language programs and native teacher-aides in primary and kindergarten classrooms.

Other services are provided depending on the preferences of individual bands and available funding. These include funding of school committees and curriculum committees, student allowances, and special curriculum material development projects. These services are provided for Indian students in grades kindergarten to high school completion. Considerable differences exist between regions with respect to funding levels for these non-basic programs. 31.3% of Indian children attend federal schools.

Data Base information for 1981/82 indicates:

Federal Schools

Projected O&M Expenditures 1981/82	Student Units 1981/82	Estimated Unit Costs
$73.7 million**	22,930*	$3,215

*Kindergarten students count as half units.

**Cost of Departmental personnel, engineering and architectural services not included.

Staff

	79/80	80/81
Administration	201	194
Professional & Paraprofessional	1,491	1,409
Support	150	134
Student Support & residences	522	462
	2,364	2,199

2.2 Band-Operated Schools

Under departmental contribution arrangements, Indian band councils or local education authorities may opt to administer all or parts of their education program. Band schools offer provincial-type programs, enriched with culturally relevant courses designed to meet the special needs of Indian learners (from kindergarten to high school completion). The band authority may offer a complete range of services including the construction and maintenance of facilities, various student support services and Post-School Programs.

Band School Programs are characterized by the greater use of community, human and other resources in the delivery of programs, including the participation of Indian elders and the teaching of traditional skills. At the present time because of the scale of their operations, band schools are not able to provide many of the central office services normal in provincial school divisions. To overcome this, some bands are opting to join together to form larger units.

14.8% of Indian children attend band-controlled schools.

Data Base Information

Projected O&M Expenditures 1981/82	Student Units 1981/82	Estimated Unit Costs
$36.5 million	10,860	$3,360

Band Control of Education O&M Expenditures

	1979/80	1980/81
Elementary/Secondary	51%	51%
Student Support Services	39%	50%

Band Employed Staff

	1979/80	1980/81
Administration	109	134
Professional & Paraprofessional	900	1,056
Support	375	444
Student Support & Residences	407	442
	1,791	2,076

2.3 Schools Under Provincial Jurisdiction

The majority of Indian children (53% in 1980-81) are enrolled in provincial and private schools. The schools may offer, in addition to the regular provincial programs, special options which are relevant to Indian culture. Most provincial jurisdictions take the position that the funding of special programs for Indian children is the responsibility of the federal government and is additional to a normal tuition fee. Enriched programs involve native language instruction,

native cultural studies and the employment of native specialists. Tuition agreements between the Department and provincial and private school authorities, with the participation to varying degrees of Indian people, provide for sharing the operating costs on a per capita basis. Except for the Provinces of New Brunswick, Manitoba and British Columbia, where there are general (or master) tuition agreements, contractual arrangements are with local school boards. Under joint capital agreements, the cost of construction of school accommodation is shared, again on a per capita basis.

In many cases, students cannot commute to high schools from their homes and have to board in urban centres. Problems in adapting to large schools and non-Indian homes can be stressful for students.

Data Base Information

Projected O&M Expenditures 1981/82	Student Units 1981/82	Estimated Unit Costs
$145.1 million	39,490	$3,675

In 80/81 Bands controlled 26% of the tuition fee payments made to Provincial authorities.

TOTAL IN-SCHOOL EXPENDITURES

Current program expenditures, excluding capital expenditures, are estimated as follows:

	Projected O&M Expenditures (1981/82)	Student Units (1981/82)	Estimated Unit Costs
Federal	$ 73.7 million	22,930	$ 3,215
Band operated	36.5 million	10,860	3,360
Non-Federal	145.1 million	39,490	3,675
TOTAL	$255.3 million	73,280	

2.4 Post-School Education

The major component of the post-school program is the Post-Secondary Education Assistance Program which is designed to encourage Indians and Inuit to acquire university and professional qualifications so that they may become economically self-sufficient. Financial assistance is provided to Indians and Inuit who are qualified and/or have been accepted by accredited universities, colleges, CEGEPs, etc., into programs or courses which normally require completion of secondary education as a minimum academic entrance requirement.

In accordance with DMC direction, the Post-School Program in general is currently under review and will be the subject of a separate paper.

In 1980-81, bands controlled 46% of the post-secondary budget.

2.5 Cultural/Educational Centres

This program provides financial and other supportive assistance to enable Indian and Inuit people to establish and operate cultural/educational centres, in their endeavour to make the process of education more relevant to their perceived needs. These centres develop and offer programs of an educational nature based on Indian/Inuit language, culture and heritage, and which are designed and implemented by the Indian/Inuit people themselves.

Currently the Education Directorate funds 61 cultural/educational centres at an annual cost of $6.2 M.

During the current financial year, the Department is funding the operations of the National Office for the Development of Indian Cultural Education, a body which replaced the former National Steering Committee of the Cultural/Educational Centres Program. The new organization has contracted to

develop, by the end of 1981, a paper outlining options for the management of the program by Indian people with effect from April 1982.

Following any broad agreement in principle concerning approaches to Indian management of the Cultural/Educational Centres Program, the terms and conditions of a formal agreement would be drafted to include provisions for the accountability of the new management to Indian people and the Department.

3.0 SOME INDICATORS OF PROGRESS

Significant progress has been made in increasing Indian involvement in all aspects of education. In 1970, about 200 Indian school committees had some, generally minor, responsibility for education programming. However, by 1980:

- three Indian or Inuit school boards have been created under provincial law: the Nishgas of B.C. and the Cree and Kativik School Boards of Northern Quebec;
- 450 of the 573 bands are administering all or parts of their programs;
- there are 137 band-operated on-reserve schools;
- band-administered O & M education budgets (including post-secondary and student residences) have grown to almost $110 million (from $7 million in 1973-74);
- the percentage of Indian administrators and teachers in federal schools has grown to 30 percent.

Progress has also been made in increasing participation rates of Indian students at all levels of education. For instance:

- the number of on-reserve schools offering one or more high school grades rose from 0 to 80 in the last ten years;

- the 80 schools now accommodate about 2,500 high school students; and

- ten years ago only 13.4 percent (9,614 out of 71,817) of the Indian school population was at the high school level as compared to 19.2 percent today (14,070 out of 73,280).

Progress is also evident in the area of support for Indian cultural development in the schools. Indicators include:

- In 1980-81, 65 percent of federal schools, 19 percent of provincial and 34 percent of band operated had native languages as part of the curriculum, involving over 32,000 Indian children out of a total of 73,280;

- sixty-one Indian-managed cultural/educational centres are currently in operation; and

- an Indian Committee is now studying ways and means of possibly transferring the central management and administration of this program to an Indian authority.

Further, the Department has established national standards in the areas of
- school construction;
- the pupil-teacher ratio; and
- the Post-Secondary Assistance Program.

Summary Assessment

It is evident today that the failure to establish guiding principles and develop operational guidelines has impeded the development of Indian education and restricted implementation of the Department's policy.

Despite these impediments, 450 of the 573 Bands now do administer all or part of their education programs and, as a result, have developed a better understanding of the education process and of the issues. In fact there are now 137 band-operated on-Reserve schools.

Many individual initiatives are proving successful. In fact a composite of the best features of the various schools would provide a model for Indian education.

VII. PROBLEM ANALYSIS

For purposes of this paper, guiding principles are defined as policy boundaries or limitations which serve to give meaning to the policy on education. Generally, guiding principles are explicitly spelled out in order to eliminate possible confusion surrounding the scope or intent of a policy.

The Department's administration of Indian education since 1973 has been underpinned by certain guiding principles which, although not formally articulated, constitute a recognized basis for program development and delivery. These principles derive primarily from the stated aspirations of Indian people and are consistent with cross-cultural educational theory and more universal philosophies of education subscribed to in Canadian jurisdictions.

Indian education is one of the most sensitive points of interface in the Government/Indian relationship. The issues which arise in Indian education stem from a variety of sources. Some arise from differing perceptions of the respective rights and obligations of the Department, Indian education authorities and provincial jurisdictions. Other issues arise as a result of the time lag between changes in Indian society and changes in the nature of their educational services.

The major problems which have faced the Department in recent years are related primarily to quality of education, the concept of local control, the education management framework and funding.

1.0 QUALITY OF INDIAN EDUCATION

The guiding principles related to quality of education concerns have been considered to be:

> INDIAN EDUCATION STRENGTHENS THE LEARNER'S CULTURAL IDENTITY.
>
> INDIAN EDUCATION EQUIPS STUDENTS WITH THE RECOGNIZED BASIC LEARNING SKILLS.
>
> A FUNDAMENTAL AIM OF EDUCATION FOR INDIANS IS THE REALIZATION OF EACH INDIVIDUAL'S POTENTIAL.

Whether formally articulated or not the above principles reflect the Indian community's intentions as well as Departmental objectives for Indian education quality. The issues which have risen since 1973 may be traced to the disparities which have developed between Departmental statements of intent and the actions which have, or have not, been initiated to achieve these goals.

1.1 Analysis of Issues

The problem with respect to the quality of Indian education programs is in large part related to jurisdiction. Provinces zealously guard their constitutional rights in education and the Department and band authorities generally have very limited influence on the provincial authorities from whom services are purchased. In the federal/Indian band relationship, the Department's role in ensuring education program quality has not been defined, or operationalized in terms of monitoring and evaluating procedures for Indian-managed systems.

Formal and informal evaluations of the federally-operated and band-operated school systems indicate that they are generally less supportive of student learning than provincial school systems. Lower standards are indicated in the areas of both programs and facilities. Additionally federal and band school systems do not have the support of modern management processes and frameworks for the

design, delivery, administration and evaluation of educational services which are the norm in provincial systems.

The following chart illustrates the relationship of different education quality factors to federal, band and provincial schools and summarizes the subsequent pages related to quality of Indian education.

PROGRAM DELIVERY FACTORS IN FEDERAL AND PROVINCIAL SCHOOLS ASSOCIATED WITH EDUCATION QUALITY

FACTOR	FEDERAL SCHOOLS	BAND SCHOOLS *same = same as Fed. School	PROVINCIAL SCHOOLS
CURRICULUM & STANDARDS	1. Little support	1. *Same	1. Curriculum constantly being renewed
	2. Lack of specialists for curriculum modification	2. Same	2. Cultural content included sometimes but mostly inappropriate
	3. Standardized tests not validated for Indians	3. Evaluation instruments lacking	3. Student progress instruments often invalid
	4. No centralized curriculum materials development	4. Same	4. Full central support
FACILITIES	1. Construction standards inadequate for vocational education, gymnasia, etc.	1. Same	1. Standards for construction and maintenance meet needs for laboratories, gymnasia, shops, etc.
	2. Poor maintenance system —	2. Maintenance improves under bands	2. Superior facilities overall
	3. Responsibility for maintenance not with education	3. Bands often inherit rundown facilities	3. Good maintenance program
STAFF	1. Difficult working conditions	1. Same	1. Better working conditions.
	2. Employee benefits attractive	2. Inferior employee benefits	2. Powerful unions advance teachers' interest.
	3. Teacher qualifications may be out-of-province	3. Same	3. Teachers qualified to provincial standards
	4. Limited professional development	4. Very limited professional development	4. Professional development negotiable, very good
	5. Teacher orientation depends on community	5. Good teacher orientation	5. Teachers unfamiliar with Indian culture.
STAFF SUPPORT AND SUPERVISION	1. P-Y reductions reduced effective administration	1. No Departmental monitoring	1. Well developed monitoring
	2. Little central supervision	2. No central supervision	2. Central supervision
	3. Little teacher development support	3. No teacher support	3. Specialist staff for teacher development
	4. Funding and isolation prevent upgrading	4. Same	4. Professional development supported by province, school boards and unions
			5. Staff access to universities
STUDENT SUPPORT	1. Lack of special education and other central office services	1. Same	1. Full diagnostic, remedial and psychological services
	2. Reduction of counsellors	2. Bands employ social counsellors	2. Guidance and career counselling in most schools
	3. Ancillary services (student allowances, noon lunches) reduced	3. Supplemental services negotiable.	3. Student services (cafeteria co-curricular etc.) at parent cost
	4. Varied degrees of parental involvement	4. Strong parental involvement	4. Teacher expectations for Indian students low; parents uninvolved

The issues with specific components of Indian education systems which, it is agreed, are determinants of program quality are:

1.2 Curriculum and Standards

A fundamental problem with Indian education is the irrelevance of curriculum and curriculum materials for Indian learners.

Although the picture is improving, at this point in time the programs offered in provincial schools are not in general designed to address the unique learning needs and styles of Indian children. Through tuition agreements with provinces and school boards the Department may support special Indian cultural curriculum components where negotiations permit. Typically such services might include the teaching of Indian languages and traditional skills by native teachers and paraprofessionals.

In federal schools, efforts are made to modify and enrich provincial programs to meet the needs of Indian learners. These activities are largely uncoordinated, and there is great duplication of effort, because the Department does not have the capacity, either at headquarters or in the regions, to support a professional curriculum development program. Budgets do not offer the alternative of having this function performed under contract.

Band education authorities have constantly stressed that only the Indianizing of the curriculum will turn around the dismal results in student achievement. Because of budgetary restraints the Department is perceived as being unresponsive to Indian initiatives in effecting change in their education systems.

Overall, this failure to support adequately the curriculum development function, negatively affects both student learning and community support for education. Teachers feel they are working in isolation, unsupported by the system. What is

developed may not be subjected to the rigorous quality control procedures which characterize program development in the provincial sector.

The recognized value of many programs may consequently depend more on subjective assessment than on educational research. Although over 32,000 Indian students are involved with native language programs, for instance, the overall impact of this program on Indian education has not been subjected to scientific investigation. The Department has minimal resources in the critical area of improving the teaching of the official languages to Indian children as second languages.

For the majority of Indian children, education program standards are those of the provincial schools they attend. The highly developed provincial systems have complex funding mechanisms and supervisory and support services designed to promote equality of educational opportunity throughout their jurisdictions. The performance of units within their systems is monitored by the use of standardized tests of student achievement.

Generally, however, Indian students achieve at levels lower than provincial norms. A 1980 study of reading skills in Manitoba revealed the following disparity between the average provincial scores and the scores of Indian students in federal schools.

Grade	III	VI	IX	XII
Provincial Average	80%	62%	62%	62%
Federal Schools	44%	35%	42%	48%

A 1981 study of achievement in mathematics indicated similar findings:

Grade	III	VI	IX	XII
Provincial Average	65%	62%	54%	-
Federal Schools	39%	35%	32%	-

1.3 Facilities: Construction and Maintenance

It is generally accepted that federal and band school facilities and maintenance programs are inferior to provincial school facilities. In fact, many of the Department's Regional Directors General categorize this issue as the biggest problem which they face in administering the education program.

In the period prior to the adoption of the local control policy, the push for integration demanded heavy capital investment by the Department in joint provincial schools. Between 1955 and 1980, the Department entered into 678 joint federal/provincial capital agreements amounting to $103 million.

Because of the contractual nature of the joint school agreements, the Department, in allocating its budget, traditionally gives this program first priority for funding to the detriment of the federal and band school construction programs. This led to the comparative neglect of federal and band requirements with the result that today many buildings are run down and there is a large backlog of school construction requirements. With fewer and fewer joint school agreements now being entered into, the Department has refocused its attention to the construction of federal and band schools.

Nevertheless, the backlog remains enormous. Compounding this problem was the introduction in 1971 of Government of Canada School Accommodation Standards. These standards were considered to be unnecessarily high and resulted in a reduction in the number of schools constructed. To provide for construction of a greater number of schools, the

Department eventually reduced its standards. As a result, many federal and band-operated schools do not have adequate vocational facilities, gymnasia, and other features which are of greater significance to small communities, particularly in isolated areas. Since the school is often the focal point in the community, lack of adequate facilities reduces the range of potential social and educational benefits.

Another major impediment to the provision of adequate facilities is the inability of the Department to mount and sustain a first-rate repair and maintenance program. The field organizational structures place this responsibility with the Engineering and Architecture Branch, a responsibility it assumes along with the construction of houses, schools, teacherages, roads, water systems, etc. Hence, given the importance of providing safe and healthy facilities, the construction and maintenance of schools and other educational facilities are often given a lower priority. Failure to maintain the teachers' residences properly, for example, impacts directly on the teacher's performance, attitude towards his/her work and eventually to a high turnover of staff. In summary, federal and band-operated schools adhere only nominally to provincial standards and are a major contributor to the lack of success in the education programs.

1.4 Staff

The current staffing picture in Indian education is problematic and is characterized by high rates of turnover, inadequate training for transcultural education and low morale.

Currently, over 65 percent of the Department's staff have one or more degrees. Despite this fact the learning outcomes of the federal system are not comparable with provincial norms. This suggests that the problem is rooted in a variety of other organizational and environmental factors.

Government restraint policy is reflected in the disparity between salary levels of federal and provincial education staff. Negotiations proceed slowly between the union and Treasury Board. The Education Group's most recent Collective Agreement expired in August 1981.

The staffing process in Indian education presents special problems for the Department and is much more complex than that of the typical provincial jurisdiction. The additional concerns of the Department relate to maintaining staff in isolated posts and ensuring the effectiveness of teaching staff in transcultural situations.

The staffing of federal schools is now done in accordance with Public Service Staffing Regulations. This causes great delay in offering jobs to qualified candidates because of the need to interview surplus employees. Too often excellent candidates are no longer available after the necessary procedures have been followed. Regional education managers were formerly authorized by the Public Service Commission to staff teaching positions and this procedure was much more effective. Another major drawback is the fact that under Public Service Regulations teachers do not have to give the same notice of their intention to resign which is demanded of provincial teachers. Federal teachers resigning at the end of August cause serious recruiting problems.

The transition from Departmental to band control should enable bands to retain the services of federal teachers they wish to keep in their communities. At the present time there is great variety in the quality of benefit packages which bands are in a position to offer their employees. A recent sampling of the perceptions of employees involved in band take overs revealed:

a) long periods of anxiety (1 to 6 months) during which they did not know if they were going to be employed by the band;

b) only half considered their new pension plans equivalent;

c) all respondents saw less job security with a band;

d) no respondents had collective arrangements.

The cumulative effects of the conditions outlined above are low staff morale and high turnover rates.

1.5 Staff Support and Supervision

The reductions in regions' person-year allotments have had very specific effects on education staff. Work loads have severely reduced superintendents' time available for professional concerns. Classroom consultants' positions which are critical for teacher professional development and the maintaining of morale in professional isolation have all but disappeared. A review indicates that only one classroom consultant is employed by our Manitoba Region while Alberta has none at all.

The effectiveness of teaching staff has been affected by the reductions in recent years of funding for orientation and in-service training. Reduced funding has also restricted the Department's ability to involve provincial teachers of Indian children in forums with Indian parents and departmental staff.

It is recognized that the standard of maintenance of federal schools and teachers' residences is poor, another factor which negatively affects morale, particularly in isolated posts.

1.6 Student Support

An important indicator of education quality is the extent to which supplemental services are made available to learners. In the case of the Indian community, because of generally poor socio-economic conditions and cultural factors, student support services have an even greater impact on student success.

The provincial systems have access to a sophisticated range of services provided by central offices or by the schools themselves. Indian students may receive guidance, counselling and remedial help where required. If a problem exists here, it is that communication problems may hinder the correct diagnosis of Indian students' difficulties and low teacher expectations of Indian students may channel too many students into terminal or occupational programs.

In federal and band schools funding levels and the scale of operations do not allow for the provision of central office services such as psychological testing and special education for exceptional children. Because of the need to divert funds to non-discretionary education programs in recent years many other supplemental services have had to be discontinued. Certain of these actions have become very sensitive issues and have brought on very negative Indian community and political association reaction, as in the case of noon lunches being discontinued in the Atlantic Region.

Lack of supportive supplemental services naturally increases the burden placed on the classroom teacher and therefore influences the quality of education. For Indian students who attend school and are boarded in urban areas guidance and career counselling are of great importance in helping them to adjust to the different environment and to keep their focus on their career aspirations. In recent years the counselling function has been transferred to band authorities. In most cases bands employ social counsellors who do not have the training to assist students in academic or career planning matters.

1.7 Proposed Guiding Principles

In addition to the disparities between Departmental intent and actions mentioned above, the analysis of the issues has indicated that the range of guiding principles needs to be expanded to provide a broader base for dealing with the issues. Additional guiding principles are proposed as follows:

INDIAN EDUCATION IS DEVELOPMENTAL IN TERMS OF THE COMMUNITY'S SOCIAL AND ECONOMIC GOALS, ITS HUMAN RESOURCE NEEDS AND THE EMPLOYABILITY OF ITS MEMBERS.

THE QUALITY OF INDIAN EDUCATION PROGRAMS IS MONITORED BY THE DEPARTMENT AND EQUATES TO PROVINCIAL STANDARDS.

STANDARDS FOR INDIAN EDUCATIONAL FACILITIES ARE BASED ON PROVINCIAL NORMS.

2.0 LOCAL CONTROL OF INDIAN EDUCATION

The concept of guiding principles in the area of local control of Indian education relates primarily to the formal claim for Indian self-determination within the Canadian community and also the Department's legislated and other authorities. These basic considerations have been thought to be:

UNDER THE INDIAN ACT THE MINISTER IS RESPONSIBLE FOR INDIAN EDUCATION AND ULTIMATELY ACCOUNTABLE TO PARLIAMENT FOR BOTH THE EXPENDITURE OF PUBLIC FUNDS AND THE RESULTS ACHIEVED.

RESPONSIBILITY FOR THE DELIVERY OF INDIAN EDUCATION PROGRAMS IS TRANSFERRED TO EDUCATION AUTHORITIES AT THE BAND LEVEL WHERE THEY SO REQUEST AND WHERE SUITABLE CONTRIBUTION AGREEMENTS ARE CONCLUDED AND WHERE BANDS HAVE HAD THE OPPORTUNITY TO ACQUIRE THE NECESSARY MANAGERIAL SKILLS.

INDIAN EDUCATION AUTHORITIES ARE REPRESENTATIVE OF, AND RESPONSIBLE TO THE PARENTS OF THEIR COMMUNITIES WITH RESPECT TO EDUCATION POLICY SETTING, PLANNING, PROGRAM DELIVERY AND QUALITY.

THE DEPARTMENT ADVOCATES ENHANCED INDIAN RESPONSIBILITY AND PARTICIPATION WITH PROVINCIAL EDUCATIONAL JURISDICTIONS.

UNDER THE TERMS OF CONTRIBUTION AGREEMENTS, INDIAN EDUCATION AUTHORITIES ARE ACCOUNTABLE TO THE MINISTER FOR THE EXPENDITURE OF PUBLIC FUNDS.

As with the quality of education issues, discrepancies between Departmental policy and practice have been the source of controversy between Indians and the Department.

The failure to establish the necessary operating framework and to provide adequate resources has impeded the development of the Department's policy of local control and has led Indian people to conclude that the federal government is not committed to local control and never intended to transfer such control to local authorities. In addition, the Department has been seen to encourage local control for non-educational reasons - to reduce its person year complement or to transfer to the Indian band a problem the Department could not or would not resolve. Bands assuming control under conditions described above have struggled to implement local control with varying degrees of success. If local control is to be implemented successfully the Department will have to develop a systematic approach to transferring programs in a way which will be seen to support the departmental objective of local control.

2.1 Essence and Perceptions

2.1.1 The Essence of Local Control of Indian Education

Indian control of education only becomes operational within the context of Indian band government and takes its authority from it. Broadly defined Indian band government is a distinct form of government, legally elected with the authority to raise money and to administer programs to meet community needs. Indian local government is not a service agency for the delivery of federally conceived and planned programs. By extension, Indian control of education is realized when band education authorities are free to exercise their responsibilities and decision making capacities within normal parameters established for elected school boards.

"Indian control" or "local control" is a concept which acknowledges the right of Indian people to determine the nature of their distinctive education systems:

- in a manner similar to that enjoyed by all Canadians;
- using a process analogous to the relationship which exists between a provincial department of education and a local school board; and
- within the constraints of providing freedom of mobility without penalty between different systems of education.

In order to enable Indian education authorities to implement "local control", the Department will provide financial support, in accordance with approved terms and conditions for contribution agreements and qualitative monitoring.

2.1.2 Perceptions of Local Control of Education

The acceptance of the new concept of Indian self-determination in education within a national system demanded some appraisal by government of the implications of the new policy. Information provided to Indian people in published form sought to clarify certain areas from the point of view of implementing the policy.

Most importantly, the pace of change was to be dictated by the Indian people with the Department supporting Indian initiatives. The program offers a wide choice and scope for education programs. The Indian leadership had stressed the need for a consultative and joint approach between the Department and Indian bands.

Bands were advised to take as much time as necessary for discussion, research and consultation to reach consensus when drafting a proposal for assuming responsibility for their education programs. Once a proposal was agreed to by the band and the Department a minimum lead time of seven months prior to takeover was designed to allow for developing a budget, obtaining the necessary funds, establishing administrative procedures and recruiting and training required staff.

In the light of the aspirations which had been raised by these discussions it was frustrating for bands to learn that funding for all educational programs would have to be within the limitations of the budget already established for 1974-75. Another condition outlined in a ministerial letter to bands in December 1973 was that the Department would not be able to respond to band proposals to build schools on reserves if earlier agreements had purchased accommodation in provincial schools.

The extent to which the interpretation of the local control of education policy had become problematic is highlighted by the following statement by the Director of Education Branch to the Standing Committee on May 8, 1975:

> "When the paper was discussed initially and formulated by the National Indian Brotherhood and the department, I believe that it was mutally agreed that Indian control of Indian education meant an influence over education similar to the influence that other Canadian people have over the education of their own children. I think that some people have since that time tended to interpret it as a carte blanche, total control apart from anybody else. I was at the initial

discussions and, in my recollection anyway, it was not intended in that way at all at that time, either on the part of the National Indian Brotherhood or on the part of the Department."

The basic problem with local control of Indian education is that the concept has been implemented without the federal/ Indian relationship involved having been defined and without the necessary structures having been developed.

Consequently, there is an uncertain management framework, and Indian education lacks the leadership it must have if it is to achieve its objectives. Much of the program definition work remains incomplete particularly in respect of management processes, evaluation criteria, standards and the Indian-federal government roles and responsibilities.

The basic roles of Indian, provincial and federal authorities in Indian education are seen by the Department as follows. While Indian participation and control is expected to grow and strengthen, the provincial and federal roles will remain constant and are required for the discharge of their respective legislated mandates. The roles are:

INDIAN AUTHORITIES

- commitment to the objectives of Indian education
- represent the interests of Indian parents and communities
- select the mode of service delivery (school system)
- negotiate contribution agreements
- manage education budgets
- negotiate federal and provincial service agreements

- administer band-operated schools
- responsibilities for education design, delivery, administration control, review and evaluation
- accountable for results to the parents and the community generally, as well as to the federal government.

PROVINCIAL AUTHORITIES

- development of curriculum designed to meet the unique needs of Indian learners and which also provides the general school population with an appreciation of the contribution of the native peoples to the development of Canada
- encouragement of Indian involvement in the design, delivery, administration, control, review and evaluation of provincial education programs.

FEDERAL GOVERNMENT

- facilitation of Indian access to and control over education services
- administration of the federal school system
- monitoring of the provincial and band-operated school systems
- funding of education services
- overall responsibility for design, delivery, administration, control, review and evaluation of education services and results.

The issues are discussed under topical headings as follows:

2.2 Operational Guidelines

The Department attempted in the mid-1970's to have bands accept a set of guidelines for the operation of education programs by bands. When these ran into political opposition the Department retracted and subsequently, although bands continued to take over programs, the Department's approach, over the regions, was riddled with inconsistencies.

This lack of operational guidelines is harmful to Department/Indian relations and tends to make transfer arrangements contentious issues since there is no mutual understanding of the mechanics of band take over and operation. In extreme circumstances, failure to reach an accommodation on funding levels may cause bands to return their schools to federal jurisdiction. It is known that several bands are considering returning their schools to the Department if funding levels are not increased. This would have important implications for the Department with respect to its person-year requirements.

2.3 Funding Formulae

Unlike Provincial jurisdictions where formulae dictate the resources available to school boards and individual schools, the federal and band education systems have not devised refined approaches to funding education. Since provincial jurisdictions determine the tuition fee levels the Department must pay for Indian students, departmental funds may be diverted from federal and band schools to meet these obligations. The disparity between the amounts assigned by the Department to the education of Indian students in provincial and federal/band schools is a serious irritation to the Indian community. With respect to providing allocations for those programs which give Indian education its unique character no standardized approach has been developed.

2.4 The Transfer Process

Reviews have indicated that the success of an Indian- operated education system is largely determined by the community's preparation to assume responsibility for program delivery. Among the critical elements of the pre-takeover phase the following have been identified as most important:

a) community awareness and involvement
b) planning and goal setting
c) pre-takeover review of existing programs

d) the structuring of a management system
e) band education authority training
f) a comprehensive agreement addressing all terms and conditions for the operation by the band.

Many problems have been created as a result of bands being unprepared to assume responsibility. Pressure on the Department to reduce its person-year requirements has at times compounded this problem.

This problem has been discussed by senior management several times in the past, for example in the Ontario Region's presentation to EPC in January 1981. Annex F provides additional details on the transfer process.

2.5 Indian/Provincial Relations

Meaningful Indian involvement in education is restricted because of the widely varying mechanisms for bands to influence programs in provincial schools. Indian involvement in provincial education ranges from operating entire school boards as with the Nishgas in B.C. and the Crees in Québec, to having no formal entrée to schools other than visiting as parents.

Lack of responsiveness in provincial jurisdictions leads to requests for the construction of either federal or band-operated on-reserve schools. This has serious implications for the Department's capital budget and person-year allocation.

2.6 Band Education Authorities

The Department's formal interface with communities is through the band council. Various band structures have evolved to fill the role of band education authorities. In some communities, the council undertakes the responsibility, at times using a committee of council members or nominating a councillor to fulfill the role. Elsewhere, band councils delegate their responsibilities for

locally controlled education to nominated or elected school committees whose members are not band councillors. The continuing politicization of Indian education suggests it would be desirable to have a body separate from the band council, responsible solely for education.

The potential for serious problems lies in the possibility of education being linked with other issues and spending priorities in the community.

In the past, we have seen instances where band councils have closed schools or kept children home from federal or provincial schools to express their displeasure with levels of social assistance or the condition of reserve roads.

Since Indian education authorities have no legal standing, their role is not recognized in some provincial jurisdictions. The inability of bands to exercise influence on provincial authorities is a serious obstacle to local control in some areas. The fact also increases requests for building on-reserve schools. Without provincial accreditation of staff qualifications and programs however, students' academic standing is in jeopardy.

The Attorney General of Manitoba has ruled that, where Indian bands have opted out of the Master Tuition Agreement, they are not empowered by law to sign tuition agreements with provincial school boards or divisions. Where a band authority is no longer a signatory to a tuition agreement it naturally loses most of the influence it might exert over school matters.

In Ontario, a band's legal right to be an employer has been successfully challenged in court. Many bands feel incorporation threatens their special status.

2.7 Relationship to Community Development

Education is central to the development of any society. Current Indian development initiatives however, suffer repeatedly from the lack of skilled

human resources both in the technical trades and in the management sciences. Consequently, many initiatives either meet with failure or require significant incremental funds to finance the purchase of imported consulting and other specialized skills.

Although progress has been made, Indian education programs can make greater contributions to Indian social and economic development in the short term by providing direct Indian employment and management development opportunities, as well as by providing indirect economic development service opportunities in activities such as transportation and construction. More importantly, Indian education can make a long-term contribution by meeting the skills requirements for social and economic development at the local and regional levels.

The community school, especially in isolated areas, is a natural focal point for community development. The skills and training of the staff can be utilized in the community generally and often the school facilities may be the best location for adult education and recreational activities. The willingness of education staff to participate in out-of-school community activities must be a priority criterion in the selection of band school employees as this has a considerable impact on parental and community attitudes towards education.

In terms of community infrastructure, the building of a school on a reserve brings with it water, waste disposal and electrical systems which at times may be extended to improve services to the rest of the community.

2.8 Ministerial Authority

Under Section 4 of the Department of Indian Affairs and Northern Development Act, the Minister's responsibility for Indian Affairs includes " ... all matters over which the Parliament of Canada has

jurisdiction, not by law assigned to any other Department, branch or agency of the Government of Canada ...".

The Minister's authority to delegate his responsibility for providing educational services to bands is in some doubt since the Indian Act does not name an Indian band as an entity with whom the Minister may enter into an agreement for the education of Indian children.

Some dissident parents have already challenged the Minister's authority to transfer control of education to band councils. As yet, no actual lawsuits have been initiated.

The nature of the Minister's responsibility where bands control their education programs should be formally indicated.

Some Indian leaders claim that education funding is a pre-paid treaty entitlement for which they are not accountable. The legal position of band education authorities (as distinct from band councils) obscures the accountability issue. The question of sanctions is problematic since the responsibility for providing educational services is ongoing.

2.9 Off-Reserve Services

The migration of native people to urban centres and the development of neighbourhoods with high proportions of native migrants presents challenges for the municipalities concerned. In some-predominantly western-cities, school boards have made special provisions for Indian education. This may take the form of special curricula and student support services for native children in regular schools or it may be the support of alternative schools specifically designed for urban Indian children. In some cases, the initiatives have been those of Indian educators with the school boards subsequently entering the picture. In most cases school boards are not able to support all of

the Indian-oriented programming that the organizers would wish to offer. Consequently, this area becomes a focal point with respect to demands for educational services to off-reserve residents.

In the case of the Plains Indian Cultural Survival School, an alternative school operated by the Calgary School Board, proponents have enlisted the support of municipal, provincial and federal elected officials in seeking funding for P.I.C.S.S. Under present authorities, the Department is unable to respond to such requests if they are on behalf of off-reserve residents.

2.10 Duplication of Facilities

The Department's present policy as articulated by the Honourable Jean Chrétien to bands in 1973 is not to respond to band requests for the construction of on-reserve school facilities where the Department's investment in a joint federal/provincial school is still undepreciated.

This caveat is seen by some bands as a failure to honour the spirit of the local control policy. To support their position they point to the penultimate paragraph of that same 1973 letter which states:

> "There will be times, however, when it is clear to all parties concerned that neither negotiations nor changes in the conditions of an agreement will solve the problem. Under such circumstances the Department would have to recover as much as possible of the original capital investment before terminating the agreement and providing a school on the reserve."

There are occasions where the Department for various reasons has agreed to the termination of existing joint capital agreements. Based on certain trends, particularly in the West, it is expected that there will be increasing demands from Indian bands to terminate joint school agreements. Failure by the Department to respond positively to

such demands may lead to unilateral action by Indian bands to withdraw students from provincial schools resulting in the Department having to compensate provincial school boards for incurring costs related to an anticipated rather than an actual involvement. It is essential that the current policy be re-examined in the near future.

The possible ramifications of a policy change in this area must be considered. Between January 1949 and June 1981 the Department invested $103,985,000 in joint federal/ provincial schools. It has been estimated that replacement of that accommodation would cost $491,000,000 at today's costs. In the current economic climate, with enrolments declining, there is little likelihood that school boards would agree to refunding any portion of the Department's equity in their schools.

A more specific and updated reappraisal of the current policy would form part of a work plan.

2.11 Commitment to Local Control

In summary, misunderstandings of the limitations on local control persist, in large part, because they were never properly defined and have led many Indian people to conclude that the federal government is not committed to local control and never intended to transfer such control to local authorities.

Despite this perceived confusion, the Department has consistently remained committed to local control. Failure to establish and communicate the range of required operational guidelines for implementation of the policy has, however, contributed to the misunderstanding.

Even if legislative changes provided a better base, the federal government would still retain a responsibility for the expenditure of funds and qualitative outcome of programs much the same as provincial departments of education. This must be

clearly understood by all. Despite this, local control is still the desired objective which requires definition and the ensuing support for its realization. The policy needs reconfirmation and clarification.

It is essential to highlight the fact that Indian people recognize that there is a strong relationship between the implementation of local control and improved quality of education. Failure to address the local control question in terms of the guiding principles, therefore, would have serious implications for education quality.

3.0 EDUCATION MANAGEMENT FRAMEWORK ISSUES

At no time has the Federal government developed the institutional framework to enable it to deliver comprehensive educational services to Indians. The emergence of Indian control has further served to highlight the deficiences and dependent status of the present system.

Pre-1973 Departmental education policy inhibited the development of appropriate structures and delivery mechanisms for a contemporary education system. The chart on page 42 illustrates current deficiences in the Department's education delivery system when it is compared with conventional Provincial services.

3.1 Indian Education System Considerations

Provincial systems of education are well integrated and complete, and able to perform all the necessary functions from planning to program delivery in a coordinated manner. The Department's reduced capabilities in the area of Indian education may be best exemplified in headquarters. In the mid-1970's there were two headquarters education units, one concerned with development, the other with operations. The seventy-six person-year complement also included a small training research unit in Saskatchewan. The present headquarters person-year allotment is nineteen, with six positions vacant.

An Indian education system must be conceived of as a synthesis of several systems since it utilizes Federal, band-operated, Provincial and private services. The natural result is extreme fragmentation of Indian education. No effective national or regional structures have been developed to establish the character of Indian education as distinctive, complex, yet forming a recognizable whole within Canadian education.

From the above the following guiding principle is derived:

> "THE INDIAN EDUCATION SYSTEM IS BASED ON AN INSTITUTIONAL FRAMEWORK WHICH ENABLES DELIVERY OF COMPREHENSIVE EDUCATIONAL SERVICES USING A WIDE RANGE OF PROGRAM MECHANISMS."

EDUCATION SYSTEM ELEMENTS

B.C.	ALBERTA	DIAND
SCHOOLS (A.D.M.)		
PUBLIC INSTRUCTION		
Basic Programs Curriculum Development Learning Assessment Career Programs French Language Services Examinations	Curriculum A.V. Services Language, Science etc. Consultants Language Services: Translation Student evaluation & data processing Early Childhood: Field Consultants	Reduced curriculum development funding Consultant positions reduced No systematic student evaluation
Special Education Special Education Indian Education Handicapped	Special Education: Guidance & counselling Industrial education	Little special education Guidance Counsellor positions reduced
Program Implementation	Field services: Regional Offices	Supervision reduced
LEGISLATIVE SERVICES		
Print Services Media Centre	School Book Branch A.V. Library Program	No centralized curriculum material or audio-visual services
ADMINISTRATIVE SERVICES		
Correspondence Courses Publications	Support Division Student evaluation Alberta Correspondence Schools School Book Branch	No services
EDUCATIONAL PERSONNEL		
Educational Personnel Teacher Services Accreditation and School Evaluation	Personnel Services	No services within education Limited school evaluation - lack PY's
POST-SECONDARY (A.D.M.)		
CONTINUING EDUCATION Continuing Education Adult Basic	(((((((	University and Professional Program supported Adult Basic almost entirely eliminated for budgetary reasons
MANAGEMENT SERVICES Planning and Analysis Training Projects Manpower Training Student Services	((SEPARATE (((MINISTRY	Student services reduced
PROGRAM SERVICES College Programs Research and Development	(((((	Funding of external agencies only - no developmental work possible
MINISTRY SERVICES (A.D.M.)		
POLICY DEVELOPMENT	Policy Analysis & Development Issue-oriented research	Little capacity No research capability
PERSONNEL SERVICES	Personnel	No services under Education
DATA & INFORMATION		
Data Services	Student evaluation & data processing	Nominal roll information only
Project Planning Information Services	Planning & Research: consultants Communications: Public Relations Educational Communications & Technology	No positions in Education NIL
Library	Library Services	No circulation to schools
FINANCIAL SERVICES		
Schools Finance Post Secondary Finance Ministry Finance	Finance, Statistics & Legislation Legal Advisor Internal Auditor Records	Services external to Education
FACILITIES SERVICES		
Schools Facilities Post-Secondary Facilities	School Building Administration	Construction and maintenance not controlled by Education

4.0 FUNDING ISSUES

Funding issues have loomed large in the Department's dialogue on education with Indian people. No clearly identifiable guiding principle concerning the funding of Indian education has been discernable to this point in time. The allocation of available funds has been subject to a great variety of considerations, the more obvious of which are the Provinces' setting of tuition fees and the use of political pressure by Indian groups.

A major source of Indian frustration has been Treasury Board's expectation that the transfer to local control and the administration of education programs by bands should not entail any additional costs.

A common theme in all the analysis of the issues is that a funding problem exists in most areas of the education program, suggesting that the following guiding principle has to become the basis of future approaches to funding Indian education:

> FUNDING LEVELS AND FORMULAE FOR INDIAN EDUCATION ARE BASED ON PROVINCIAL STANDARDS WITH THE ADDITION OF COST ELEMENTS RELATED TO SPECIAL CHARACTERISTICS OF INDIAN EDUCATION ADMINISTRATION, PROGRAMMING AND DELIVERY.

VIII. PROPOSED SOLUTIONS

1.0 OVERVIEW

The previous section of this paper has identified and discussed issues on Indian education in the context of current Departmental policy. As illustrated in these discussions, many problems have remained unsolved due to inconsistent interpretation and application of Departmental policy. Guiding principles giving meaning to the policy have been implicit and incomplete.

In an attempt to resolve problems in Indian education, it is proposed that policy guiding principles be formalized and made operational.

This section summarizes the recommended formal guiding principles and provides a preliminary work plan to render these guiding principles operational.

2.0 PROPOSED GUIDING PRINCIPLES

The proposed formal guiding principles are:

Quality of Education

1. INDIAN EDUCATION STRENGTHENS THE LEARNER'S CULTURAL IDENTITY.

2. INDIAN EDUCATION EQUIPS STUDENTS WITH THE RECOGNIZED BASIC LEARNING SKILLS.

3. A FUNDAMENTAL AIM OF EDUCATION FOR INDIANS IS THE REALIZATION OF EACH INDIVIDUAL'S POTENTIAL.

4. INDIAN EDUCATION IS DEVELOPMENTAL IN TERMS OF THE COMMUNITY'S SOCIAL AND ECONOMIC GOALS, ITS HUMAN RESOURCE NEEDS AND THE EMPLOYABILITY OF ITS MEMBERS.

5. THE QUALITY OF INDIAN EDUCATION PROGRAMS IS MONITORED BY THE DEPARTMENT AND EQUATES TO PROVINCIAL STANDARDS.

6. STANDARDS FOR INDIAN EDUCATIONAL FACILITIES ARE BASED ON PROVINCIAL NORMS.

Indian Control

1. UNDER THE INDIAN ACT THE MINISTER IS RESPONSIBLE FOR INDIAN EDUCATION AND ULTIMATELY ACCOUNTABLE TO PARLIAMENT FOR BOTH THE EXPENDITURE OF PUBLIC FUNDS AND THE RESULTS ACHIEVED.

2. RESPONSIBILITY FOR THE DELIVERY OF INDIAN EDUCATION PROGRAMS IS TRANSFERRED TO EDUCATION AUTHORITIES AT THE BAND LEVEL WHERE THEY SO REQUEST AND WHERE SUITABLE CONTRIBUTION AGREEMENTS ARE CONCLUDED AND WHERE BANDS HAVE HAD THE OPPORTUNITY TO ACQUIRE THE NECESSARY MANAGERIAL SKILLS.

3. UNDER THE TERMS OF CONTRIBUTION AGREEMENTS, INDIAN EDUCATION AUTHORITIES ARE ACCOUNTABLE TO THE MINISTER FOR THE EXPENDITURE OF PUBLIC FUNDS.

4. INDIAN EDUCATION AUTHORITIES ARE RESPRESENTATIVE OF, AND RESPONSIBLE TO THE PARENTS OF THEIR COMMUNITIES WITH RESPECT TO EDUCATION POLICY SETTING, PLANNING, PROGRAM DELIVERY AND QUALITY.

5. THE DEPARTMENT ADVOCATES ENHANCED INDIAN RESPONSIBILITY AND PARTICIPATION WITH PROVINCIAL EDUCATIONAL JURISDICTIONS.

Education Management Framework

1. THE INDIAN EDUCATION SYSTEM IS BASED ON AN INSTITUTIONAL FRAMEWORK WHICH ENABLES DELIVERY OF COMPREHENSIVE EDUCATION SERVICES USING A WIDE RANGE OF PROGRAM MECHANISMS.

Funding

1. FUNDING LEVELS AND FORMULAE FOR INDIAN EDUCATION ARE BASED ON PROVINCIAL STANDARDS WITH THE ADDITION OF COST ELEMENTS RELATED TO SPECIAL CHARACTERISTICS OF INDIAN EDUCATION ADMINISTRATION, PROGRAMMING AND DELIVERY.

3.0 WORK PLANS

In order to resolve Indian education problems and to render the guiding principles operational, a number of work projects need to be undertaken. Subject to Departmental concurrence with the proposed guiding principles and major projects involved and to the approach taken toward the Indian consultation process, priorized tasks, timeframes and resource requirements will be developed over the next three months and presented to senior management for their review and approval. The priorizing of tasks will include the identification of those tasks which can be undertaken without any incremental resources or costs.

Although considerable work has already been started in respect of the major work steps involved, resource requirements would be substantial. To reduce this workload, the Education Directorate will rely, where possible, on the work of the MIP process.

An appreciation of the major work projects involved is given below:

3.1 Quality of Education

3.1.1 Curriculum development

- Identify basic provincial curriculum
- Prepare an inventory of current special curriculum components in band, federal and provincial school systems
- Establish objectives for special curriculum components
- Assess suitability of current special curriculum components
- Establish and communicate standards
- Establish methodology for the review, design and development of curriculum
- Explore the use of demonstration projects
- Consider the establishment of a curriculum clearing house for the distribution of new materals to Indian education authorities.

3.1.2 Facilities

- Identify provincial standards for education facilities
- Prepare an inventory of the current building and school construction backlog
- Explore feasible time frames for the construction program
- Explore alternate methods of financing schools.

3.1.3 Student support

- Identify provincial standards for student support services
- Prepare an inventory of support services currently available to Indian students in band and federal schools
- Assess suitability of current support services available to Indian students
- Identify the special support needs of Indian students

- Establish and communicate standards
- Establish methodology for the review, design and development of student support services.

3.1.4 Staff support

- Identify provincial standards for:

  . teacher support services
  . classroom consultants
  . teacher orientation
  . in-service training
  . professional development
  . conferences and workshops
  . teacher residences in isolated communities.

- Identify current practices in band and federal schools
- Quantify differences, measured against provincial standards

- Assess the impact of these differences
- Identify effects of the Public Service Commission Staffing Policy
- Establish methodology for the review, design and development of staff support standards.

3.1.5 Monitoring

- Establish systems and procedures to monitor quality of education functions and measure performance.

3.2 Local Control

3.2.1 Role of Indian education authorities

- Establish terms of reference for Indian education authorities setting out such matters as:

. roles and responsibilities
. relationship to community
. accountability for funding
. operating policies, structures and procedures
. reporting requirements
. relationship to Indian Affairs

3.2.2 Education System

Consideration of regional and national Indian professional education bodies for the development of quality education.

3.2.3 Indian Affairs accountability

- Develop accountability systems including qualitative accountability criteria, program objectives and performance measures for use with band, federal and provincial school systems.

3.2.4 Transfer process

- Develop guidelines and procedures for the transfer of control from Indian Affairs to Indian education authorities including provisions for:

  . community awareness and involvement
  . structuring and training of band education authorities
  . a comprehensive agreement for the transfer

3.2.5 Contribution agreements

- Develop a standard contribution agreement which would include, inter alia, provisions for terms of reference for Indian education authorities, accountability requirements and standards governing quality of education.

3.2.6 Duplication of facilities

- Assess the current policy and identify its impact on Indian education
- Review the policy for appropriateness.

3.3 Management framework

- Define departmental roles and responsibilities for the following functions:

  . curriculum development
  . facilities
  . student support
  . staff support
  . monitoring
  . relationship to Indian education authorities
  . relationship to other Indian authorities
  . relationship to provincial governments.

- Design departmental headquarters and regional organizational structures required to fulfill these roles and responsibilities
- Identify human resource requirements
- Explore mechanisms for input from Indian education authorities on program components such as curriculum development and establishment of standards
- Consider the need for independent Indian education foundations to further Indian-specific education development.

3.4 Funding

- estimate incremental costs for the adoption of special programming related to Indians including:

  . management framework
  . curriculum development
  . facilities
  . student support
  . staff support
  . monitoring
  . Indian Education authorities/organizations

3.5 Indian Consultation

Depending on the outcome of DMC, serious consideration must be given to the consultation process; its context, objectives, parameters, process, etc. Hopefully this would result in joint recommendations.

- Development of a paper for consultation
- Development of the consultation process
- Establish funding levels.

IX. FINANCIAL IMPLICATIONS

Acceptance and implementation of the proposed guiding principles would require incremental expenditures for facilities and for the design, delivery, administration and evaluation of education programs. This section is intended to give an appreciation of the magnitude of incremental costs involved.

Facilities

With respect to facilities, there are two major issues. The first relates to the upgrading of sub-standard facilities and the elimination of the construction backlog. The second relates to the replacement of joint school facilities with on-reserve facilities.

Upgrading school facilities in line with provincial standards would require significant incremental expenditures. Current band-operated and federal school facilities are of inferior quality and there is a large backlog of school construction requirements. Phase II of the work plan will provide a region by region analysis of the facility requirements and associated costs.

A policy change with respect to the replacement of joint school accommodation with on-reserve band-operated facilities would require very significant incremental funding. The costs of constructing on-reserve duplicate facilities for students presently accommodated in joint schools is estimated at $500 million. This figure is inflated because obviously it is not economically feasible to build a school on each reserve, nor is it the intent of a good number of bands. Over the last decade the average number of students in joint schools has stabilized between 50-55%.

The precise determination of funding requirements and time frames will be the subject of a study as outlined in the work plan.

Education programs

The guiding principle on funding provides for equality with provincial funding levels plus the addition of cost elements related to the special characteristics of Indian education.

To comply with this funding principle requires annual incremental expenditures estimated at $36 million as follows:

- increasing student unit funding levels in line with provincial levels ($14 million); and
- adding a per unit cost element in recognition of the special characteristics of Indian education ($22 million).

A summary of underlying assumptions and calculations is provided in Annex G.

These incremental funds would be used for the design, delivery, administration and evaluation of education programs including:

- cultural enrichment
- curriculum development
- professional development
- classroom consultants
- band education authority support
- modern administration and evaluation processes.

Specific allocations of incremental funding will be the subject of proposals surrounding implementation of the guiding principles in the subsequent phases of this review.

X. RECOMMENDATIONS

To improve the quality of Indian education and to achieve greater Indian involvement in and control of Indian education, the Indian and Inuit Affairs Program recommends that DMC:

1. Approve the guiding principles underlying the policy on education; and

2. Approve in principle the direction set out in the preliminary work plans for Phase II.

Annex A

INDIAN CONTROL OF INDIAN EDUCATION

EXTRACTS FROM A

POLICY PAPER

PRESENTED TO THE

MINISTER OF INDIAN AFFAIRS
AND NORTHERN DEVELOPMENT

BY THE

NATIONAL INDIAN BROTHERHOOD

STATEMENT OF THE INDIAN PHILOSOPHY OF EDUCATION

In Indian tradition each adult is personally responsible for each child, to see that he learns all he needs to know in order to live a good life. As our fathers had a clear idea of what made a good man and a good life in their society, so we modern Indians, want our children to learn that happiness and satisfaction come from:

- pride in one's self,
- understanding one's fellowmen, and
- living in harmony with nature.

These are lessons which are necessary for survival in this twentieth century.

- Pride encourages us to recognize and use our talents, as well as to master the skills needed to make a living.
- Understanding our fellowmen will enable us to meet other Canadians on an equal footing, respecting cultural differences while pooling resources for the common good.
- Living in harmony with nature will insure preservation of the balance between man and his environment which is necessary for the future of our planet, as well as for fostering the climate in which Indian Wisdom has always flourished.

We want education to give our children the knowledge to understand and be proud of themselves and the knowledge to understand the world around them.

STATEMENT OF VALUES

We want education to provide the setting in which our children can develop the fundamental attitudes and values which have an honoured place in Indian tradition and culture. The values which we want to pass on to our children, values which make our people a great race, are not written in any book. They are found in our history, in our legends and in the culture. We believe that if an Indian child is fully aware of the important Indian values he will have reason to be proud of our race and of himself as an Indian.

We want the behaviour of our children to be shaped by those values which are most esteemed in our culture. When our children come to school they have already developed certain attitudes and habits which are based on experiences in the family. School programs which are influenced by these values respect cultural priority and are an extension of the education which parents give children from their first years. These early lessons emphasize attitudes of:

..... self-reliance,
..... respect for personal freedom,
..... generosity,
..... respect for nature,
..... wisdom.

All of these have a special place in the Indian way of life. While these values can be understood and interpreted in different ways by different cultures, it is very important that Indian children have a chance to develop a value sytem which is compatible with Indian culture.

The gap between our people and those who have chosen, often gladly, to join us as residents of this beautiful and bountiful country, is vast when it comes to mutual understanding and appreciation of differences. To overcome this, it is essential that Canadian children of every racial origin have the opportunity during their school days to learn about the history, customs and culture of this country's original inhabitants and first citizens. We propose that education authorities, especially those in provincial Departments of Education, should provide for this in the curricula and texts which are chosen for use in Canadian schools.

THE ROLE OF PARENTS IN SETTING GOALS

If we are to avoid the conflict of values which in the past has led to withdrawal and failure, Indian parents must have control of education with the responsibility of setting goals. What we want for our children can be summarized very briefly:

..... to reinforce their Indian identity,
..... to provide the training necessary for making a good living in modern society.

We are the best judges of the kind of school programs which can contribute to these goals without causing damage to the child.

We must, therefore, reclaim our rights to direct the education of our children. Based on two education principles recognized in Canadian society: **Parental Responsibility** and **Local Control of Education**, Indian parents seek participation and partnership with the Federal Government, whose legal responsibility for Indian education is set by the treaties and the Indian Act. While we assert that only Indian people can develop a suitable philosophy of education based on Indian values adapted to modern living, we also strongly maintain that it is the financial responsibility of the Federal Government to provide education of all types and all levels to all status Indian people, whether living on or off reserves. It will be essential to the realization of this objective that representatives of the Indian people, in close co-operation with officials of the Department of Indian Affairs, establish the needs and priorities of local communities in relation to the funds which may be available through government sources.

The time has come for a radical change in Indian education. Our aim is to make education relevant to the philosophy and needs of the Indian people. We want education to give our children a strong sense of identity, with confidence in their personal worth and ability. We believe in education:

..... as a preparation for total living,
..... as a means of free choice of where to live and work,
..... as a means of enabling us to participate fully in our own social, economic, political and educational advancement.

We do not regard the educational process as an "either-or" operation. We must have the freedom to choose among many options and alternatives. Decisions on specific issues can be made only in the context of local control of education. We uphold the right of the Indian Bands to make these specific decisions and to exercise their full responsibility in providing the best possible education for our children.

Our concern for education is directed to four areas which require attention and improvement: i.e., responsibility, programs, teachers and facilities. The following pages will offer in an objective way, the general principles and guidelines which can be applied to specific problems in these areas.

RESPONSIBILITY

JURISDICTIONAL QUESTION OF RESPONSIBILITY FOR INDIAN EDUCATION

The Federal Government has legal responsibility for Indian education as defined by the treaties and the Indian Act. Any transfer of jurisdiction for Indian education can only be from the Federal Government to Indian Bands. Whatever responsibility belongs to the Provinces is derived from the contracts for educational services negotiated between Band Councils, provincial school jurisdictions, and the Federal Government.

Parties in future joint agreements will be:

(1) Indian Bands,
(2) local provincial school jurisdictions;
(3) the Federal Government.

These contracts must recognize the right of Indians to a free education, funded by the Government of Canada.

The Indian people concerned, together with officials of the Department of Indian Affairs, must review all existing agreements for the purpose of making specific recommendations for their revision, termination or continuance.

In addition, to the usual school services provided under joint agreements, attention must be given to local needs for teacher orientation, day nurseries, remedial courses, tutoring, Indian guidance counsellors, etc.

Where Bands want to form a school district under the Federal system, necessary provision should be made in order that it has the recognition of provincial education authorities.

Master agreements between federal and provincial governments violate the principle of Local Control and Parental Responsibility if these agreements are made without consulting and involving the Indian parents whose children are affected. Since these children are often from many widely separated bands, it may be necessary to provide for Indian participation through the provincial Indian associations. In every case, however, parental responsibility must be respected and the local Band will maintain the right to review and approve the conditions of the agreement.

LOCAL CONTROL

The past practice of using the school committee as an advisory body with limited influence, in restricted areas of the school program, must give way to an education authority with the control of funds and consequent authority which are necessary for an effective decision-making body. The Federal Government must take the required steps to transfer to local Bands the authority and the funds which are allotted for Indian education.

The Band itself will determine the relationship which should exist between the Band Council and the School Committee: or more properly, the Band Education Authority. The respective roles of the Band Council and the Education Authority will have to be clearly defined by the Band, with terms of reference to ensure the closest co-operation so that local control will become a reality.

The local Education Authority would be responsible for:

..... budgeting, spending and establishing priorities;

..... determining the types of school facilities required to meet local needs: e.g. day school, residence, group home, nursery, kindergarten, high school;

.... directing staff hiring and curriculum development with special concern for Indian languages and culture;

.... administering the physical plant;

.... developing adult education and upgrading courses;

.... negotiating agreements with provincial or separate school jurisdictions for the kind of services necessary for local requirements;

.... co-operation and evaluation of education programs both on and off the reserve;

.... providing counselling services.

Training must be made available to those reserves desiring local control of education. This training must include every aspect of educational administration. It is important that Bands moving towards local control have the opportunity to prepare themselves for the move. Once the parents have control of a local school, continuing guidance during the operational phase is equally important and necessary.

REPRESENTATION ON PROVINCIAL SCHOOL BOARDS

There must be adequate Indian representation on provincial school boards which have Indian pupils attending schools in their district or division. If integration for Indians is to have any positive meaning, it must be related to the opportunity for parental participation in the educational decision-making process.

Recalling that 60% of Indian children are enrolled in provincial schools, there is urgent need to provide for proper representation on all local provincial school boards. Since this issue must be resolved by provincial legislation, all Provinces should pass effective laws which will insure Indian representation on all provincial school boards in proportion to the number of children attending provincial schools, with provision for at least one Indian representative in places where the enrollment is minimal. Laws already on the books are not always effective and should be re-examined. Neither is permissive legislation enough, nor legislation which has conditions attached.

A Band Education Authority which is recognized as the responsible bargaining agent with financial control of education funds, will be in a strong position to negotiate for proper representation on a school board which is providing educational services to the Indian community.

There is an urgent need for laws which will make possible **RESPONSIBLE REPRESENTATION AND FULL PARTICIPATION** by all parents of children attending provincial schools.

Indian organizations and the Federal Government should do whatever is necessary to conduct an effective public relations program for the purpose of explaining their role and that of the local Band Education Authorities to the provincial Ministers of Education, to Department of Education officials and to school board members.

SUMMARY OF THE INDIAN POSITION ON EDUCATION

Indian parents must have **FULL RESPONSIBILITY AND CONTROL OF EDUCATION.** The Federal Government must adjust its policy and practices to make possible the full participation and partnership of Indian people in all decisions and activities connected with the education of Indian children. This requires determined and enlightened action on the part of the Federal Government and immediate reform, especially in the following areas of concern: **responsibility, programs, teachers, facilities.**

RESPONSIBILITY

Local Control	Until now, decisions on the education of Indian children have been made by anyone and everyone, except Indian parents. This must stop. Band Councils should be given total or partial authority for education on reserves, depending on local circumstances, and always with provisions for eventual complete autonomy, analogous to that of a provincial school board vis-à-vis a provincial Department of Education.
School Board Representation	It is imperative that Indian children have representation on provincial school boards. Indian associations and the Federal Government must pressure the Provinces to make laws which will effectively provide that Indian people have responsible representation and full participation on school boards.
Transfer of Jurisdiction	Transfer of educational jurisdiction from the Federal Government to provincial or territorial governments, without the consultation and approval by Indian people is unacceptable. There must be an end to these two party agreements between the federal and provincial governments. Future negotiations with provincial Education Departments for educational services must include representatives of the Indian people acting as the first party. The Federal Government has the responsibility of funding education of all types and at all levels for all Indian people.

Indian Control

Those educators who have had authority in all that pertained to Indian education have, over the years, tried various ways of providing education for Indian people. The answer to providing a successful educational experience has not been found. There is one alternative which has not been tried before: in the future, let Indian people control Indian education.

PROGRAMS

Kinds

A wide range of programs is needed in the Indian community. The local Education Authority must take the initiative in identifying the needs for adult education, vocational training, remedial classes, kindergarten, alcohol and drug education, etc. etc. The local Education Authority must also have the authority to implement these programs, either on a temporary or long-term basis.

Language and Culture

Indian children must have the opportunity to learn their language, history and culture in the classroom. Curricula will have to be revised in federal and provincial schools to recognize the contributions which the Indian people have made to Canadian history and life.

Cultural Education Centres

Cultural Education Centres are desperately needed. Considering the vital role that these Centres could play in cultural, social, and economic development, it is imperative that all decisions concerning their evolution, i.e., goals, structure, location, operation, etc., be the sole prerogative of the Indian people. The Minister is urged to recognize the rights of the Indian people in this matter. He must insure:

(a) that the Indian people will have representatives on any committees which will decide policy and control funds for the Cultural Education Centres;
(b) that enough funds are made available for capital expenditure and program operation.

TEACHERS

Native Teachers and Counsellors

The Federal Government must take the initiative in providing opportunities in every part of the country for Indian people to train as teachers. The need for native teachers is critical. Indian parents are equally concerned about the training of counsellors who work so closely with the young people.

Non-Indian Teachers and Counsellors	Federal and provincial authorities are urged to use the strongest measures necessary to improve the qualifications of teachers and counsellors of Indian children. This will include required courses in Indian history and culture.
Language	As far as possible, primary teachers in federal or provincial schools should have some knowledge of the maternal language of the children they teach.
Qualification	It should be the accepted practice that only the best qualified teachers are hired for Indian schools, and always in consultation with the local Education Authority.
Para-Professionals	More Indian teacher-aides and more Indian counsellor-aides are urgently needed throughout the school systems where Indian children are taught. The importance of this work requires that the candidates receive proper training and be allowed to operate at their fullest potential.

FACILITIES

Kinds	Education facilities must be provided which adequately meet the needs of the local population. These will vary from place to place. For this reason, there cannot be an "either-or" policy, which would limit the choices which Indian parents are able to make. In certain localities, several types of educational facilities may be needed: e.g., residence, day school, integrated school. These must be made available according to the wishes of the parents.
Substandard	Substandard school facilities must be replaced and new buildings and equipment provided in order to bring reserve schools up to standard. Financing of such building and development programs must be dealt with realistically by the Federal Government.

INTEGRATION

Responsibility for integration belongs to the people involved. It cannot be legislated or promoted without the full consent and participation of the Indians and non-Indians concerned.

CONCLUSION

There is difficulty and danger in taking a position on Indian education because of the great diversity of problems encountered across the country. The National Indian Brotherhood is confident that it expresses the will of the people it represents when it adopts a policy based on two fundamental principles of education in a democratic country, i.e.:

..... parental responsibility, and
..... local control.

If this policy is recognized and implemented by officials responsible for Indian education, then eventually the Indian people themselves will work out the existing problems and develop an appropriate education program for their children.

THE EVOLUTION OF POLICY

A. Historical

Up until the 1950's, government policy was to provide education for Indians mainly through delegation of that responsibility to various Christian religious organizations. From 1890 onwards, this had led to the development of residential schools as a major feature of the system and accusations of segregation.

Raised public consciousness of human rights and race relations following World War II, as well as representations by Indian people themselves, caused a change of education policy. The Department made every effort to integrate Indian students into provincial schools by means of agreements with provincial authorities. The collaboration of Indian parents was solicited through the financial support of school committees and the provision of supplementary student support programs for Indian children in provincial schools. The Hawthorn Report of 1967 encouraged the government to propose, in the 1969 White Paper, the elimination of all constitutional and legislative bases of discrimination in favor of Indians.

Fearing loss of Indian rights, the now politicized Indian community demanded a withdrawal of the proposed policy. The Indian position was supported by the 1971 Report of the Parliamentary Standing Committee on Indian Affairs which identified Indian education as having distinctive characteristics, and called upon both federal and provincial systems to incorporate these elements within their programs for Indian students.

Despite the policy changes, certain federal intentions remained constant throughout. These included the desire to right past wrongs and to encourage Indian self-reliance as well as to ensure that Canadian education programs for indigenous minorities would be adequate in the eyes of the international community. A more detailed discussion of historical trends is at Annex C.

B. Ministerial Policy Speech

On June 23, 1972, the Honourable Jean Chrétien, Minister of DIAND, made a major speech to the Council of Ministers of

Education in Regina entitled: "A Venture in Indian Education and Minority Children and the Role of Government". (Annex D). It was the first indication of the recognition by government of a new policy which, at that time, was in the final stages of negotiation. The local control and quality of education issues were prominent. The speech was given wide circulation. Indians and the Department alike were enthusiastic with the new departure and were proud of their Minister who dared to express the realities directly to the Provincial Ministers of Education. The speech had a considerable impact across the country because it confirmed the legal responsibility of the federal government which was in doubt since 1969 and gave an inventory of the needs in education of Indian children, which included the obligations which provincial education authorities should be taking when signing joint agreements: the importance of curriculum, teachers, administration, and parental representation which determine social and cultural relevance, quality of instruction and liaison with the community. The following are a few relevant quotations:

> "In a country which bases its education system on two principles: parental responsibility and local control, the aspirations of Indian parents in this regard should be readily understood by other parents."

> "Integration interpreted as a unilateral change is unacceptable to the Indian people. Our concept of integration must be revised to recognize the unique contribution which Indian culture and language have made to the Canadian way of life. Integration should protect and foster the Indian identity and the personal dignity of each child. Integration should permit a child to augment the natural abilities which derive from his culture and family, with academic and professional training, enabling him to lead a full and satisfying life as a productive citizen of his community and country."

> "Today we have the benefit of research, and we know that value differences, language differences and cultural differences - all make a difference in the learning habits and goals of children of native Canadian

descent. We know that it is desirable to foster these differences and to create a classroom climate in which the unique potential in each child will have the chance to emerge and develop."

"First, with top priority, is the right of the parents to an active, decision-making role in the education of their children. Future joint agreements will respect this right, not only in the original agreement, but in the application and review of its conditions."

"This then is the challenge: to explore all possible avenues and to use the best means to promote the IDENTITY, DIGNITY and POTENTIAL of each Indian child, so that he might acquire mastery of himself and his environment, and be able to advance on the road to independence and self-determination."

C. 1973 Policy

In 1972, the federal/National Indian Brotherhood dialogue which had been developing following the 1970 Red Paper culminated in the presentation to government by the Brotherhood of their position paper, "Indian Control of Indian Education." The acceptance by the federal government of the basic goals expressed in the paper constituted a major policy change in Indian education.

Since 1973, based on their mutual recognition of the principles of Indian control of education and the meaningful involvement of parents, the Department and Indian authorities have been engaged in the process of creating structures and implementing programs. The goals of reinforcing Indian children's cultural identity and preparing them for involvement in the economic life of the country have been kept in focus. On the other hand, the decentralized nature of Departmental administration has tended to cause substantial differences in approaches to implementation and consequent inconsistencies in program development.

The joint 1973 policy can be briefly summarized as follows. A more substantial executive summary is provided in Annex A.

1973 Policy

Local Control
and
Parental Responsibility

"To
- reinforce their Indian identity
and
- To provide the training necessary for making a good living in modern society".

Key

The control of the educational process at the local level is the element which is spelled out as the key to achieving the educational ends of Indians.

Components of Local Control

1. Band Education Authority.

2. Authority to be responsible for:

- establishing educational priorities and budgets;

- hiring of staff;

- developing and directing the program;

- administering on-reserve physical plants;

- evaluating programs on and off reserve;

- providing counselling services;

- administering student assistance programs.

3. Prime responsibility for:

- reviewing existing agreements;

- negotiating new agreements;

- inclusion of local concerns in master agreements.

4. Achievement of meaningful representation on provincial school boards.

5. Involvement in staff training processes.

Implementation of Local Control

"It will be essential, to the realization of this objective that representatives of the Indian people, in close cooperation with officials of the Department of Indian Affairs, establish the needs and priorities of local communities in relation to the funds which may be available through government sources."

and

"Band councils should be given total or partial authority for education on reserves, depending on local circumstances, and always with provisions for eventual autonomy, analogous to that of a provincial school board vis-à-vis a provincial Department of Education."

D. Indian Act Process

A natural follow-up to the policy paper "Indian Control of Indian Education" was the presentation to the Department in September 1976 by the National Indian Brotherhood of a paper proposing revisions to the education sections of the Indian Act. Although the goals of the policy proposals of the National Indian Brotherhood were accepted in principle by the Minister in 1973, there is no direct legal basis in the Indian Act for the transfer of educational programs from the control of the Minister to Indian bands. The main thrust of the amendment process was consistent with the 1973 policy: i.e., to allow for the fullest control possible by bands within the parameters of ministerial accountability requirements. It was inevitable then that, faced with a gap between expectation and reality, the Indian people should seek to legalize and stabilize their position in taking over control of the education of their children.

The main thrust of the proposed revisions related to a system of charters, under which the Minister would be empowered by Parliament to delegate all his powers and jurisdictions to band councils with respect to providing for the education of the members of the band. Proposed changes had been discussed with senior management and staff. The Department communicated a formal response on the practicality and feasibility of the proposed changes before the process was interrupted. In terms of education, the suggested revisions are as follows:

Summary of NIB Suggested Revisions to Indian Act

1) New definitions for "education" and "school" substantially broadening the scope of federal responsibility.

2) Increased financial obligations of the Minister and power to delegate administrative responsibility to bands.

3) Band delegation by means of a charter.

4) Charters confer "all the powers of the Minister and the Governor in Council".

5) Referenda before granting charter.

6) Act to include off-reserve services.

Departmental Concerns

The amendments would vastly expand the present responsibilities of the Minister and the obligations of the federal government for funding, while at the same time requiring the Minister to delegate "in toto" that responsibility when Band Councils assumed control of education services.

Departmental Response

1) Retain ultimate responsibility but enter agreements with bands capable of control.

2) Specify procedures for budgeting, administering and accounting consistent with the Financial Administration Act.

3) Controls on quality to meet required provincial standards.

4) Develop procedures for charters and referenda.

5) Specify relationships of bands and Minister. (e.g. as between Provincial Departments of Education and Boards).

6) Specify band jurisdiction.

7) Specify conditions for amending or terminating existing agreements.

E. Mid-70's Education Circulars

In the mid-1970's, a series of Education Circulars were drafted in the Department. These guidelines were instructions to departmental staff. They were intended to explain policies, establish program standards, describe implementation procedures and set funding limits. They were developed as basic assistance to officials to plan, develop programs, and manage the Department's activities and operations. It was planned that they would be a primary source of information for Indian bands on education policies and procedures of the Department. However, when the National Indian Brotherhood rejected these guidelines, on the grounds that the organization had not participated in the drafting, the Department abandoned the effort to introduce guidelines.

Subsequently, in 1978, the Department published an "Education Policy" Circular (E-1), which outlined the current policies of the Department, which included the changes in the delivery of educational services developed jointly by the Department and Indian representatives over the previous several years, and which reflected the viewpoints which had been expressed by Indian leaders. Strong pressures from the Indian political organizations eventually led to the Department's decision to withdraw the circular.

F. Conclusions on Policy Evolution

It has become evident today that, since 1973, the failure to establish guiding principles, which would both reconcile expectations and provide operational guidelines has impeded the development of Indian education and implementation of the Department's policy.

The Department's policy thrust has been consistent throughout the exercises of the 1973 policy, Indian Act revisions, mid-70's circulars, and the E-1 Circular of 1978. We do not see any reason to change this policy but we reiterate the

need to establish the operational parameters for its effective implementation. Bands which administer programs have a better understanding of government requirements. It is hoped the climate is more receptive, particularly at the local level, thereby avoiding another political impasse so we can concentrate on the important task of educating children.

Annex C

HISTORICAL TRENDS IN INDIAN EDUCATION

The purpose of this short paper is to place the current situation in Indian Education in perspective by tracing the influence and trends which affected its development.

HISTORICAL TRENDS IN INDIAN EDUCATION

The purpose of this short paper is to place the current situation in Indian Education in Canada in perspective by tracing the influences and trends which affected its development. For brevity the paper divides the period covered into specific time segments each of which was characterized by a dominant theme. Identified for this purpose are the following periods:

I. Pre-European Contact - Indian Traditional Education

II. Approximately 1600 to 1750 - Early Missionaries

III. Approximatley 1750 to 1850 - Beginnings of tangible support for education.

IV. About 1850 to 1950 - Segregation for protection and administrative convenience.

V. 1950 to 1970 - Integrated education in the direction of assimilation and greater community involvement and responsibility.

VI. 1970 to Present - Government support for Indian initiatives and local control in education.

VII. Present lack of clear understanding regarding the nature of governments' responsibilities in Indian education.

I. Pre-European Contact - Indian Traditional Education

When Europeans first came into contact with Amerindian peoples they were able to observe well-established education practices designed to ensure cultural continuity, and through which the youth were provided with the life skills necessary for their future roles in their societies. The remainder of this paper will indicate that this period in the history of Indian education was to date, the only period when the training of Indian children was designed, planned and implemented by Indian people for Indian children to prepare the children for the environment in which they were to live.

II. The Early Missionaries - approximately 1600 to 1750

From about 1615 in New France, schools are operated by missionaries. Typically these would only operate for about five or six years before various circumstances would cause them to be closed down. The programs concentrated,

naturally, on religious matters. Basic formal instruction was also given in Indian languages. It was considered beneficial for Indian children to be schooled along with the colonists' children since acculturation and assimilation were the stated goals of the authorities. Charitable societies in the European homelands provided funds for Indian education, and non-Indian children in Canada benefited from the services these provided. It was a widespread practice to apprentice Indian youth to colonists to receive instruction in skilled trades and farming; the indenture period might last from four to fifteen years.

For a considerable period the main moving force in European-style education for Indians continued to be various orders of the Roman Catholic Church. The advent of English language education was about a century behind the French but received added impetus after the Royal Proclamation of 1763. This period saw a series of developments in Indian education characterized chiefly by a vacillation on the part of the various religious denominations and pre-Confederation governments dominated from Europe, and by fledgling colonial governments as to the educational programs to be offered to Indian children. Indian leaders here did not place a high priority on government style education - land and trading (bartering) for visible and tangible rewards were predominant in Indian and European government transactions. It was also a period when decisions regarding the education of Indian children were made in Europe and in most cases were made on the basis of what would be most advantageous to the European settlers in North America.

III. Approximately 1750 to 1850 -Beginnings of tangible support for education

British and French influences continued to dominate during this period. Integrated education was practised where possible. The Churches' dedication to converting Indians to Christianity ensured that resources were assigned for this purpose.

Severl phenomena of the period are noteworthy. European educational methodologies such as the Madras system, utilizing pupil-tutors, were introduced. Provinces and major trading companies contributed to the development of education for Indians and the use of native languages by missionary educators remained a prominent feature.

In Upper Canada, in 1784, the Six Nations community had schools and churches when other parts of the Province were without them. The Indian College at Sussex Vale, New Brunswick, which was one of six founded by the New England Company, received provincial grants after 1819 when it adopted the Madras system of teaching. In 1824 Thomas Davis, an Indian Chief, donated his house as a school to the Methodist Church and retired to his log cabin in the woods.

About 1820 similar church-initiated projects had begun in the West. In 1836 the Reverend James Evans, having developed a Cree syllabic orthography, produced the first Cree grammars and primers. Previously, in 1833, Father Belcourt at St. Eustache was credited with having developed a Chippewa language grammar for use in his work. The first two Indian "industrial schools" were established under the auspices of the Wesleyan Methodist Society in 1848 at Alderville and in 1849 at Muncey, Ontario. Despite the advances the vacillation as to a clear governmental political decision regarding Indian education continued. Governmental decisions were related more to the best means of development of the colonies than to the rapidly changing educational requirements of Indian children.

The close of the period saw the beginnings of a non-Indian belief that these natives should be educated apart from the other North American inhabitants partially to protect the natives from social exploitation. It should be noted that certain funding practices at the time for Indian education provided a degree of local control by the Indians as did certain statutes enacted by the pre-Confederation governments.

IV. About 1850 to 1950 - Segregation for protection and administrative convenience

Based on Government perception that the social climate of the growing immigrant communities was harmful to Indian interests, the period from about 1850 was characterized by schooling for Indians which was segregated in order to be protective.

Confederation entrenched federal responsibility for legislation concerning Indians and lands reserved for Indians. The concentration and segregation of Indians on reserves to facilitate the delivery of federal social and health services was paralleled by the various Christian denominations vying with each other in establishing schools to support the process of conversion. The British North America Act rendered defunct several pre-Confederation

statutes which had previously been passed in respect of Indian affairs and responsibility for the 50 or so Indian schools existing at the time devolved on the federal government.

Canada's growth westward in the third quarter of the 19th century accelerated the concluding of Treaties with Indian groups. Some of these contained provisions related to schools.

These clauses specified a minimal type of education service such as the paying of the salary of a teacher. Controversy continues between Government and Indians with regard to the interpretation of the intent of these statements in certain treaties. The period also saw the rise of the residential school program (segregation) beginning with a small number of residences (religous boarding schools).

In the early 1800's the churches had built a number of student residences, most of them small homes, the cost of construction of which was borne entirely by the churches. By Confederation the only one which the Government of the time recognized and supported as a government responsibility was the Mount Elgin Institute at Muncey, Ontario.

Until the passing of the BNA Act in 1867 Indian education remained the almost exclusive domain of the Roman Catholic and Protestant denominations. Prior to 1867 some minimal financial support continued to be given to the churches in Upper and Lower Canada by the Government. With the passing of the Act Government's involvement in Indian education increased somewhat but it was not until 1892 that financial support of any consequence was provided by the Federal Government.

In 1892 an Order-in-Council was passed promulgating regulations governing the operation of residential (and industrial) schools. The buildings were to be the joint responsibility of the Government and the Church management. Books and educational supplies were to be provided from appropriation whereas maintenance, salaries and other operating expenses were to be paid by the Church management with assistance from the Governement by way of per capita grants.

The rate of the grant was fixed for each school and adjusted periodically. The Department made regulations pertaining to standards of instruction and domestic care and appointed inspectors to enforce these standards. This Order-in-Council governed the financing of Indian residential schools until 1958.

It should be noted that the real cost of operating during this period was difficult to establish since many of the employees worked long hours for minimal wages because, in effect, they were working for the churches. Many administrative costs also did not appear because the administration was provided by the hierarchy of the churches.

By 1900 the churches and the Government were operating 61 residential schools to provide for an enrollment of 3,257. This increased enrolment necessitated the construction of more classrooms on the reserves. The responsibility for providing this increase in accommodation was shared by government and the churches. In 1900 then all the residences were operated by the churches but some were Government-owned and the rest church-owned. This parallel growth of federal and church institutions was to become significant in the relationship between the Government and the churches. It influenced greatly both the establishing of additional student residences and also the later movement to close residences during recent years.

The large majority of Indian children in the years from Confederation to about 1950 received their education in residential schools on reserve lands. It has been noted, however, that during this period a small but significant number of Indian people achieved high academic levels.

V. About 1950 to 1970 - Integrated education in the direction of assimilation and greater community involvement and responsibility.

Between 1946 and 1948 the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Indian Act held sessions throughout the country. Time and time again various Indian groups demanded an end to the policy and practice of segregated education. Largely as a result of this, things began to change.

In line with the integration movement the Department began entering formal contractual arrangements, now known as joint school agreements, with school Boards and Provincial Departments of Education for the education of Indian children along with non-Indian children.

The first such agreement involving the cost-sharing of school accommodation (as distinct from tuition fee arrangements) was entered into in 1949 between the Department and the Province of Manitoba on behalf of the South Indian Lake Band.

From then, the movement steadily grew until by 1979, the Department had entered into 683 such agreements providing for the accommodation of 48,757 Indian children in provincial schools, a figure which represented approximately two-thirds of total Indian school enrolment.

During the last few years of this period, a new trend became evident as increasing numbers of Indian Bands expressed their desire to control their own programs. For a period these two trends gave rise to conflict situations in that many interpreted local control of education as synonymous with expansion of on reserve schools. Since then the concept of local control has been interpreted in much broader terms.

Between 1956 and 1970 there was a dramatic rise in Indian enrolment in Provincial school systems. There was much experimentation in integration. The federal government's intention was to facilitate Indian attendance in Provincial schools through contractual agreements. Provincial curricula were introduced into federal schools and levels of service were improved to enable the smooth transfer of children to provincial jurisdictions. There was increased parental involvement in education following government encouragement of the formation of School Committees. In 1963 the Department made provision for the organizing and minimal funding of these. By 1971 there were 215 such Committees in existence, with greatly increased areas of responsibility. By then their influence on the Department's administration of education had become a significant factor in the development of Indian education. The Hawthorn Report of 1967 provided an in-depth analysis of the political, economic and educational problems of Indians. Its recommendation that Indian students should be integrated with the rest of the school population strengthened Government resolve in pursuing this policy. It was believed that decentralization of the federal system would increase efficiency and allow for increased Indian involvement. It was considered that provincial systems were able to offer better programs and a wider range of educational opportunities. Above all it was thought the the economic and social assimilation of Indians could be brought about by this means.

In June 1969 a Government White Paper proposed the elimination of all constitutional and legislative bases of discrimination against Indians. It addressed the question of education by advocating that all education services be provided by provincial agencies. Indian reaction was explosively negative. Indian leaders pointed out that, until the socio-economic status of Indian people approximated the

level of other Canadians, the discriminatory provisions of legislation constituted a modest kind of protection which they could not afford to lose. The discussion of jurisdictional matters served to raise further Indian consciousness of the need for self-determination, for active Indian participation in the remaking of an Indian education system.

The Fifth Report of the Standing Committee on Indian Affairs in 1971 began by pointing out that Indian and Inuit Education had been the victim of the "day-to-day, year-to-year improvisation attitude of successive governments which regarded Indian education as a passing thing, soon to be handed over to the provinces". Its recommendations reflected a renewed commitment by Parliament to Indian education and endorsed many of the positions being voiced at the time by Indian associations and individuals. The Report stressed the need for Indian concurrence before any transfer of students to provincial systems, special training for teachers, greater cultural relevance in curriculum, pre-school education, greater powers for School Committees, and the phasing out of residential schooling for younger children.

The viewpoints expressed by the Indian leadership to the Standing Committee were formally presented to the Federal Government by the National Indian Brotherhood in 1972 in the position paper, "Indian Control for Indian Education". In this statement Indians reclaimed the right to direct the education of their children by invoking the principles of parental responsibility and local control of education. Early in 1973 the Federal Government indicated its acceptance of the principles embodied in the paper as the basis for future development in Indian education. The agreement did not change the legal context within which educational services are offered to Indians; it did however lead to the adopting of administrative procedures based on the principles concerned.

Unfortunately the extension of Indian control over education has grown in a somewhat uncoordinated manner across the country. Perceptions of the nature of Indian control vary widely. Obstacles to the development of systems exist in both legislation and government regulations, with funding levels being the most frequent contentious issue between the Department and Indian education authorities. Despite the ambiguities concerning this aspect of Government/Indian relations, however, the growth of Indian control has proceeded to a point where over 24% of the Indian elementary and high school student population, are in Indian-administered schools.

Indian control is not of course restricted to band-administered school programs. High degrees of Indian control may exist in what may have become only nominally federal programs. Even within Provincial jurisdictions, where Indian control is admittedly more difficult to achieve, mechanisms for enabling greater involvement of Indian people in education are being developed. These include enabling legislation for Indian representation on school boards and the participation of Indians in the concluding of agreements for the education of Indian children in provincial schools.

A significant factor in the development of Indian education is that, since Confederation, Provincial authorities have constantly revised their legislation to ensure the rational development of their education systems; Indian education has not been supported by any meaningful parallel development within the federal jurisdiction. If Indian education is to remain within federal jurisdiction government will have to remedy this lack of an up-to-date legislative base for action. A modern education system cannot be administered on the basis of Section 4(3) and 114 to 123 of the present Indian Act.

Annex D

A Venture in Indian Education

Minister's Address to the

Council of Ministers of Education, Canada

Regina, Saskatchewan.

June 23, 1972

by
The Hon. Jean Chrétien
Minister of Indian Affairs and Northern Development

I am here to speak with you about educational services for Indian children. We are partners in a venture which is extremely important and our mutual intention to do a good job will be useful in taking an honest look at the program as it exists. What I propose for the next few minutes is an inventory of the needs in education of these children, with a look at how these needs are being met and what still remains to be done, both by ourselves, the Federal Government, and by you, the Provincial Education Ministers, representing your respective Provinces.

The Federal Government has the legal responsibility for the education of Indian children. Historically this obligation was met by maintaining schools on reserves or providing residential school facilities. When circumstances seemed to indicate, in the early 1950's, that other alternatives were needed, we looked to the Provinces with their established education systems. While this was a necessary and inevitable development, it does not alter our basic responsibility for the education of Indian children.

Education services as provided by the Provinces are through joint agreements which are negotiated between the Federal Government and a provincial government, or between the Federal Government and local school boards or other school jurisdictions. These may be master agreements or agreements involving either capital expenditures or tuition payments.

The obligations assumed by both parties under the terms of these agreements may not be as clearly understood as they should be, so it is worth a few minutes to examine them now. On our side, we were satisfied, somewhat narrowly, perhaps, that our responsibility was met once we had bought and paid for services. As a result of Indian representation, we have realized that paying the bills is not enough. With the participation of the people concerned, we have the responsibility to examine the suitability of the services, to anticipate problems and to evaluate the success of programs.

What are the obligations which provincial education authorities undertake when they sign a joint agreement? In addition to basic items such as buildings, equipment, books, materials, which can easily be tabulated, there are other more essential elements which are less easily examined. These include curriculum, teachers and administration. In turn these elements determine (a) social and cultural relevance, (b) quality of instruction, and (c) liaison with the community. Until only recently, some school boards contracting to provide educational services for Indian children have not fully understood the extent of their responsibility. Indeed, it is not a simple case of opening the school door to a particular group of children, assigning X number of seats, closing the door and carrying on as before. Following their own, often negative experiences,

local educators are realizing that much more is needed. In most cases they do not know what to do, or how to bring about change. They are looking to us for leadership, and it is my intention to outline for you today the kind of educational services required by Indian children. Then, you in your turn can establish guidelines and policies which will provide the framework in which your educators can develop adequate and appropriate educational programs.

It is necessary at this point to be very frank about the future of this type of agreement. As you are aware, the Federal Government has been asked by several provincial Indian organizations to terminate the signing of joint agreements in which only two parties are represented. Many feel that the local band council should be the second party to any agreement signed; that the Federal Government, as the funding body, be the third party; and the first party will be the particular school jurisdiction with whom the agreement is made. In most cases, the Indian people have no representation when agreements are discussed. It follows, then, that Indian parents do not know what to expect from the provincial school system. There is very little clear definition of their rights and duties in this educational arrangement. But this is not an insoluable problem. At the present time, the Federal Government and the Indian people are working it out. The Indian people are now prepared to review existing agreements, to make necessary recommendations for their revision, termination or continuance. I will just say here that future requests for services from provincial governments and their institutions will be initiated by the Indian people in their role as an active party in joint agreements.

How will this affect you? Only for the better. First of all, your local school boards should be better able to respond to the needs of the Indian children since they will be in direct communication with their parents. Second, the Federal Government will continue to provide all necessary financial support for improved and enriched programs, which will benefit non-Indians and Indians, alike.

We feel that any moves we make in this direction will receive strong support from the Canadian public. In a country which bases its education system on two principles: parental responsibility and local control, the aspirations of Indian parents in this regard should be readily understood by other parents.

Let us look now at the present status of education for Indian children in provincial schools. In the past twenty years the number of Indian children attending school has increased rapidly. In 1954 the number was 48,000; in 1972 the school population is 72,609. In 1945, less than 100 Indian children were enrolled in provincial schools; today there are 43,626. This is 60% of the total school age population. A majority, therefore, of all Indian children are

being educated under your jurisdiction. With very few exceptions, they constitute a minority in any single school population. In accepting responsibility to provide educational services, you, the Provincial Education Ministers, must share with me the determination that this minority group will have equal opportunity to receive the best education possible. This means much more than simple availability of space. When we provide equal opportunity we must provide an ambiance which will foster awareness and comprehension of the cultural factors which determine the aptitudes and needs of each child. If you will examine with me some of the results of our educational venture, I think you will agree that the present situation can be improved.

Figures compiled in 1968 showed that about 50% of Indian students do not go beyond Grade 6; about 61% fail to reach Grade 8. Between Grades 1 and 12 there is an approximate 94% to 96% loss. Compare this with the national rate of drop-outs for non-Indian students over a 12 year period: it is roughly 12%. While almost 100% of Indian secondary school pupils attend provincial high schools, the number who graduate are pitifully few. Indeed, there has been an increase in the number of Indian children attending school, but there is also a corresponding increase in retardation and drop-outs.

Unemployment figures in Indian communities far exceed national percentages. Penal institutions supply equally alarming figures on the increase in the proportion of Indian inmates to the rest of the population. Unemployment and delinquency often follow educational failure. It we want to evaluate honestly the success of education for Indian people, we must look beyond the four walls of the classroom and ask: Is this education good for life?

While some have succeeded in the system: . . what is it? . . something like 5%; we cannot be satisfied with this kind of a record. It behooves us . . . at every level . . . to roll up our sleeves and tackle this problem with understanding and determination.

Let us examine now the concept of integration as it is related to the education of the Indian child and to his future. I would be surprised if any two of us involved in Indian education . . whether teachers, pupils, principals, parents, federal education officers, provincial education officers, Ministers, . . could agree on a definition of integration. One Indian student labeled his education a "white-wash" . . . a process to equip him with white values, goals, language, skills needed to succeed in the dominant society. This, I am sorry to say is about all that some schools have been trying to do. Integration interpreted as a unilateral change is unacceptable to the Indian people. Our concept of integration must be revised to recognize the unique contribution which Indian culture and language have made to the Canadian way of life. Integration

should protect and foster the Indian identity and the personal dignity of each child. Integration should permit a child to augment the natural abilities, which derive from his culture and family, with academic and professional training, enabling him to lead a full and satisfying life as a productive citizen of his community and country. It is evident that some concept of integration must prevail in individual schools and in the minds of individual educators. If it is of the whitewash variety, it is one of the factors which accounts for poor achievement. The school can serve no purpose in the child's world. Rather it alienates him from his own people. When this alienation becomes intolerable, the child leaves school.

Another factor in failure can be found in the curriculum. In the past years there has been very little recognition of the importance of cultural heritage in the learning process. This was largely due to lack of scientific information. Children, nevertheless, had to endure a cookie-cutter education from well-intentioned teachers, who were determined to turn out functional and identical Canadians. Today we have the benefit of research, and we know that value differences, language differences and cultural differences -- all make a difference in the learning habits and goals of children of native Canadian descent. We know now that it is desirable to foster these differences and to create a classroom climate in which the unique potential in each child will have the chance to emerge and develop.

I cannot stress strongly enough the role which teachers play in determining the success or failure of many young Indians. As one observer put it: there are drop-outs and there are push-outs.

Teachers who are ignorant of Indian culture, psychology and history: teachers who do not recognize that the innate intelligence of an Indian child is equal to that of a non-Indian: teachers who are unable to teach English as a second language: teachers who harbor prejudice or practise discrimination in any form: these teachers are pushing Indian students out of school.

Among reasons for school drop-out must be included lack of parental encouragement to continue. This is an extremely complicated problem on which hinges several other very crucial questions. I will try to summarize the situation so that you can be aware of all that it implies.

When a child has arrived at the point where truancy, poor grades, negative attitudes constitute a major crisis in his life, more often than not he has arrived there alone. This is not due to lack of concern on the part of his parents, but rather to a lack of knowledge and involvement in his education. Until now, there have

been too few opportunities for parental participation. Consequently, it is safe to say, that we can measure the degree of success of the children by the degree of involvement and the degree of responsibility of parents in the education process. I am pin-pointing this problem here, and a bit later on, we will look at some ways by which this situation can be remedied.

In addition to this, parents have a problem of communication. This is not only a language barrier, but something much more basic. On the part of teachers and principals, there is lack of empathy and understanding. On the part of parents there is timidity and suspicion. Evidently there is no facile solution for this, but you will agree with me that an initiative is called for and we must not be satisfied with polite murmurs of regret.

The problems surrounding joint agreements are interlocking and overlapping. It is difficult to isolate one from the other. We saw that a narrow concept of integration will be supported by rigid and constrictive curricula. Teachers in their turn may be agents of a culture which is alien and values which are inconsonant with those of the child. Until now, parents have remained on the fringe, powerless to influence policy, curriculum or teachers; helpless witnesses to the failure of their children.

I say, "until now" advisedly. With increasing frequency and growing urgency, I have been receiving representation from parents expressing dissatisfaction with the education which their children have received, both in federal and provincial schools. As I have shown you, the facts are on their side, and it is imperative that we listen.

I mentioned earlier that in several Provinces we have suspended negotiations on joint agreements at the request of the Indian people. In recent months, I have received many petitions from local groups . . . representing every Province in Canada . . . to reverse an existing federal-provincial agreement by returning a specific school to federal administration. In most of these cases the operation is not a difficult one. However, the terms of some existing agreements are such that a reversal would not be possible or feasible under present conditions. If and when these cases arise we will have to find other alternatives, keeping in mind that the concern of the parents is our concern also: the best possible education for their children. In places where negotiations are underway to reverse an agreement the common denominator is dissatisfaction with the system and the wish of the Indian parents for fuller responsibility in education.

The task they set for themselves is not an easy one, but we have the example of competent leadership among members of school committees and band councils, which augurs well for the future of Indian education.

Pressure is on us to provide needed changes and improvements in the reserve schools. Pressure is also on to see what can be done to improve services in the provincial schools. My intention as Minister of the Indian people, is to bring the legitimate concerns of the people I represent to your attention. You are the leaders of education in your Province. We look to you for assurance that the services which we have agreed upon will truly meet the needs of the Indian children attending your schools.

As I pointed out before, our agreements go much further than just providing space for little bodies. Educators must be concerned with the child as a person. The trend in recent years has been toward individual instruction, allowing the child to progress at his own pace. I suppose when all of these little individuals resemble each other, the task isn't too difficult. But given one or two individuals who speak a different language, who have different learning habits, who have a different cultural and social background: then things become interesting ..... and a teacher may very well be unable to cope with so much ditference. We all advocate equal opportunity, and we all would strive to provide equal opportunity; but in practice, once the children have equally entered the classroom, there is a subtlety which intervenes negating, in effect, the intent of this worthy objective. This has to do with the teacher...unable, perhaps to give equal instruction to some of the students. It also has to do with curriculum. An honest appraisal of the programs, texts, subject matter, which are now in use in Canadian schools, will show that with very few exceptions, the curricula do not give an equal chance to Indian students to develop personal identity, dignity and potential. Equal opportunity is further violated by current practices in representation on school boards.

These three critical issues: representation, curriculum and teachers, are the ones we must tackle if Indian children are to benefit from education in provincial or federal schools. I have tried to show you the needs which exist, with a brief look at what is now being done. If you will allow me a few more minutes, I would like to complete this inventory by a look at what remains to be done, with some suggestions on how we can move toward improving educational services for Indian children.

First, with top priority, is the right of the parents to an active, decision-making role in the education of their children. Future joint agreements will respect this right, not only in the original

agreement, but in the application and review of its conditions. One option which could be available to local band councils is the operation of reserves as school districts or divisions. I understand that in most Provinces establishing Indian reserves as units of school administration within the provincial structure would be relatively easy if the matter of financial responsibility is established. We are prepared to give this financial support to any band councils desiring to take advantage of provincial laws in this regard. In the case of northern communities there need not be division between Metis, registered Indians and others. If everyone would be willing, the school district or unit could be large enough to include the whole community. Native people and whites could serve together on the same elected school board. The costs of this program for Indian pupils would be financed by the Department of Indian Affairs and Northern Development; the costs for Metis and white pupils would be the responsibility of the provincial government and/or local taxation.

We can see a further advantage in the decision by a band council to establish a school board on the reserve. This could open the way for non-Indian students to attend schools on reserves. In many places in Canada the geographic and population centre for a district school is on an Indian reserve. In one case that comes to mind, the reserve school has a larger enrollment than the surrounding schools. Consequently, it is financially sound to offer special home economics and industrial arts programs in the federal school. Non-Indian neighbors are invited to share the special facilities; the cost to the taxpayer being but a small fraction of that which would be needed to establish separate facilities.

Negotiations are currently under way between a local tribal council, a neighbouring school board, a provincial Department of Education and the Federal Government to construct a school on the reserve for the use of Indians and non-Indians. This will be the first real cooperative venture in full integration; a radical departure from the prevalent restricted view of integration. Until now, the onus has been on the native person to integrate, to change, to learn other ways. We believe this should be a simultaneous, cooperative experience on the part of both races. We have great expectations for this initial move to full integration.

Recalling that 60% of Indian children are actually attending provincial schools, I must emphasize the urgent need to make provision that these children be represented on local school boards. I will not attempt to discuss how this can be done. Each Province must deal with it in the context of the provincial system. I would only point out that laws already on the books are not necessarily effective, and may need a closer look. Neither is permissive legislation enough. The days of tokenism are long gone. We are talking about responsible representation and full participation.

On the subject of curriculum, there are several points which must be made. When Indian parents ask that the curriculum recognize their cultural values and customs, their language and their contribution to mankind,...do not make a mistake...they are not asking for the moon; their request is legitimate and reasonable. Remember: the greatness of a people is not judged by the number and size of their buildings, or by how much money they make. The greatness of a people is judged by their values and by their actions. It is to our benefit and that of our children if school programs would include traditional Indian culture, with its great value system. This is a culture that is rich and rewarding in its ideas on how to live happily as a human being. There is here a rich source of human knowledge for peoples of all cultures. The curriculum, far from being impoverished, would be enriched by this infusion of the cultural content of a race which ranks with the oldest in the world.

I would like to underline also, that this cultural heritage is not exclusive to the 43,000 registered Indian children attending provincial schools. An equal number and more, of non-registered Indians and Metis share the same racial origins and in most cases have the same cultural background. They are experiencing the same failure rate, for the same reasons. It is generally accepted now, both on the basis of observation and controlled research, that in the case of native children, the reasons for dropping out of school are cultural and social, rather than intellectual. We cannot ignore this fact. Again, I will not attempt to detail how curriculum change should be handled. I will only cite some initiatives which have been taken by certain Provinces: efforts which must be commended and encouraged.

In the area of text-books, there have been several notable surveys to identify content which is derogatory, biased or inaccurate. I hope that these will be replaced by other texts which emphasize the importance of the Indians' role in Canadian history. A few Provinces have appointed an educator of native ancestry to the curriculum staff. This specialist will supervise the production and distribution of curriculum materials designed for the use of both Indian and non-Indian pupils. My sincere wish is that these native consultants will increase and multiply. If you are not familiar with the many new publications by Indian writers, or with the curriculum material developed by Indian educators, I invite you to examine these at your earliest convenience. Indian Studies programs are increasing, not only at the university level but in junior and senior high schools. A few schools offer Indian language as a credit course. These are excellent beginnings, and I would only suggest that closer consultation with the Indian people concerned in a specific school venture, would assure not only an enriched program, but in many cases the availability of instructors and

lecturers of native ancestry who are capable of organizing these programs; making the difference between a mediocre course and a superior one.

We could devote an entire session to the topic of teachers of Indian children. What I have already said can only emphasize how necessary it is that teachers be required to follow courses which will prepare them for cross-cultural situations, as well as give them skills in curriculum development and adaptation. Indian history and culture, as well as anthropology are courses which should be mandatory. The Departments of Education of several Provinces offer summer courses for teachers of Indian children. This is excellent. We want to see these programs expanded and improved.

But we are a long way from the program that is needed: a teacher training program that will assure that every teacher going into Indian education has a specialized training in intercultural education and has a special knowledge of the cultural and linguistic background of the children he will be teaching. Probably less than 10% of the primary grade teachers teaching Indian children in the federal and provincial systems have any knowledge of the local Indian language. If any progress is going to be made in improving educational opportunity for native children, it is basic that we start with a reform of the teacher training programs.

In examining the opportunities for Indians to train as teachers, we know of a few programs which are designed especially for native persons who have talent and interest, but lack minimum academic qualifications. These are recent endeavours and will require more time and support before we can assess their value.

I am very glad to hear that plans are being made in one Province to introduce a special teacher training program which will allow native people to upgrade their academic standing at the same time as they are receiving professional training. More of these programs are needed in every part of Canada.

Teacher assistants play a key role in the primary classroom. But there are not nearly enough to fill all the demands. The few existing programs which have proven successful over the years, should be studied and introduced in other parts of Canada.

In all of these programs a certain amount of innovation and departure from existing teacher training standards and requirements is necessary. I don't pretend that this will be easy, but I urge you to explore all of the possibilities and alternatives, to take positive steps to meet this extremely critical shortage of properly trained teachers for Indian children.

I want to leave you with two thoughts, which will pretty well summarize everything I have said here.

First: The education which is now available to Indian children in federal and provincial schools needs lots of improvement. Evidence is in the continuing high drop-out rate. Lack of properly trained teachers, lack of curriculum relevance, and lack of parental involvement, can be cited as major factors in this failure record.

Second: It is our obligation, mine and yours, to respond to this need: to recognize the right of native people to equal educational opportunity without their being divested of cultural identity in the process. The most important steps we can take are:

- to insure full participation by Indian parents through the formation of Indian reserves as school districts and through full representation on school boards.

- to develop appropriate curricula and curriculum materials in consultion with Indian parents and educators.

- to expand teacher training requirements to include cross-cultural studies for all teachers of Indian children, and to encourage Indian people to enter the teaching profession.

- to meet the demand for teacher assistants who speak the native language, especially in pre-school and primary classrooms.

A child who is faced with prejudice in any form, discrimination in any form, or indignities in any form, will grow up to be critical and hostile. But a child who lives with approval, acceptance and encouragement will learn confidence and faith in himself. Our schools can be set up to provide for individual differences... to provide the climate in which the child will frequently experience success, no matter how small, so that each step taken will lead slowly but surely to new challenges and new conquests. Unless we make such provision, we can expect nothing more in the next 20 years than we have reaped during the past 20 years.

This then is the challenge: to explore all possible avenues and to use the best means to promote the IDENTITY, DIGNITY and POTENTIAL of each Indian child, so that he might acquire mastery of himself and his environment, and be able to advance on the road to independence and self-determination.

EDUCATION PROGRAM AUTHORITIES

1.	Treasury Board Minute No. 527861: 6 March 1958	Authority to operate kindergartens on reserves
2.	Treasury Board Minute No. 601776: 9 March 1963	Authority to enter into agreements for the tuition of Indian children with Provinces, the Commissioners of the Territories, Separate schools, etc.
3.	Treasury Board Minute No. 618950: January 1964	Authority to provide assistance to Indian adults in training.
4.	Treasury Board Minute No. 645116: 23 August 1965	Educational Assistance to married persons.
5.	Treasury Board Minute No. 656945: 25 May 1966	Educational Assistance to married persons.
6.	Treasury Board Minute No. 683751: 17 October 1968	Authority for a program of financial assistance with respect to the training, mobility and re-establishment of Indian and Inuit residents of Canada.
7.	Treasury Board Minute No. 713491: 10 July 1972	Cultural/Educational Centres Program.
8.	Treasury Board Minute No. 725973: 9 May 1974	Additional funding through supplementary estimates for core funding to band, district and Inuit settlement councils (Northern Quebec) Band operation of education programs.
9.	Treasury Board Minute No. 751608: 8 July 1977	Indian local government program for approval of the terms and conditions for transfer of education capital funds to Indian band councils for the planning, design and construction of education facilities.

10.	Treasury Board Minute No. 751378: 1 November 1977	To authorize an accountable contribution to the National Indian Brotherhood and/or each Provincial and Territorial Indian Organization and its affiliates to provide an educational information and advisory service to Indian band councils.
11.	Program Circular D 1: 1 April 1976	Policies and procedures relevant to Indian local government.
12.	Program Circular D 4: 1 April 1976	Band-operated local services.
13.	Treasury Board Minute No. 752408: 24 October 1977	Post-Secondary Education Assistance Program - Policy and Administrative Guidelines.

INDIAN EDUCATION

THE PROCESS OF TRANSFERRING RESPONSIBILITY TO INDIAN BANDS

Even a superficial analysis of the problems, associated with the transfer of responsibility for delivering educational services to band authorities indicates certain prerequisites to implementation. The following may be thought of as primary considerations; Indian and Departmental action in the past would bear this out:

(i) A modernized legislative base
The need is recognized for clarification of the Minister's role and responsibilities for Indian education. This may require a revision of the Indian Act or the enacting of a separate Indian Education Act. Simultaneously the Department and Indian groups would pursue changes in Provincial legislation to facilitate Indian educational development.

(ii) Indian education as a social movement
Any restructuring of the devolution process must emerge from a well-articulated philosophy, acceptable to Indians and Government, which indicates clearly the expectations of both, in terms of the effects of devolution on social and economic development.

(iii) The community will
It is recognized that the Department must support the process of achieving consensus within Indian communities concerning their commitment to local administration.

(iv) The mechanics of transfer
This implies a mutually agreed process, with timeframe, for the transfer of the decision-making function in a context of contractual obligations. An essential prerequisite is a pool of community skills commensurate with the obligations to be undertaken. Also implied is ongoing Departmental support in a changed role.

(v) Resourcing
A realistic approach to resource allocation recognizes both the Department's limited ability to respond as well as the changed operational needs inherent in a transfer to local control.

(vi) Intercultural factors
True devolution (as distinct from renting out the Department's programs to Indians) will take into account differences in traditions and value systems. The most essential element here is the need to sensitize those working at the intercultural interface.

PRACTICAL APPROACHES TO DEVOLUTION IN INDIAN EDUCATION

The following conceives of the devolution process as embodying three distinct phases. It emphasizes correct sequencing and coordination of community and Departmental action in a context of shared goals.

Because of the depth and scope of the transfer process ample time must be provided to ensure adequate attention to all three phases. The optimum time for this process would be a period of two years with an absolute minimum period of one year.

Phase 1 - Social Animation and Consensus Seeking

Education touches the life of every member in the community and is the core of all social and economic development. The magnitude and importance of this program dictates that the decision for local control should be made by an informed community membership.

Active community participation in the devolution process will ensure that local control is based on sound educational philosophy.

To gain the technical knowledge necessary to implement local control of education band members must be aware of the constituent systems that make it operational, and of the institutions which influence it.

- The band membership should be familiar with the academic program, be able to assess their educational requirements and set their educational goals.

- Information should be made available concerning services such as pupil transportation, building repair and maintenance, purchase of school materials and other related activities which support the academic program.

- There should be discussion of school management, specifically the respective roles and responsibilities of the policy making body, the education authority, and the executive arm, the education director and his or her staff.

- The band membership should become familiar with the academic programs, the support services and the education management systems in provincial school districts, Federal schools and private or parochial schools.

- To acquire a fuller knowledge of local control existing Indian-managed education systems should be studied.

- Knowledge of the powers of the Provincial Departments of Education is essential. Band members must also be aware of the roles of influential organizations and institutions such as teachers' federations, trustees' associations, and post-school institutions.

- The role and responsibilities of the Departments of Education before, during and after transfer must be made clear.

These objectives can be accomplished through meetings, workshops, reserve intervisitation, distribution of written material and the use of resource people.

The community, having gone through this information gathering process is now in a position to make a decision on Indian Control. This decision may be reached by means of a community referendum.

The Department's Responsibility for Phase I

1. Provide funding to the band membership for the information gathering and decision making process.

2. Discuss with the band membership the role and responsibilities of the Department before, during and after transfer.

3. Be prepared to attend meetings, provide information and act in an advisory capacity when requested to do so by the band membership.

4. Receive and accept the band membership decision on local control.

Phase 2 - Organization and Planning

The second phase of the devolution process is the period in which the management committee is organized, the available resources are assessed, the goals are established, an administrative capability is developed, and a plan of action is prepared for Phase 3.

- The band will organize a body to set the goals, to develop the policy and to manage the Education Program for the community.

- As a basis for goal setting an assessment will be completed of the academic program, the school facilities, the existing support systems and the aspirations of the students, staff and community members.

- Short and long term goals will be set and policy will be established for the education program. Provision will be made for future community assessment of goal achievement.

- An administrative unit proportional to the size of the education operation will be established. If the size of the education operation warrants the appointment of an education director, the Band will employ an individual qualified for the position.

- A plan of action will be finalized to address those matters that have been identified for completion before the community-controlled education operation commences.

The Department's Responsibility in Phase 2

1. Recognize the Education Board, authority or committee as the management body responsible for the education program in the community.

2. Provide funds to that body for the developmental and operational activities of Phase 2.

3. Participate in the assessment process.

4. When requested by the Band attend meetings; provide information and act in an advisory capacity.

Phase 3 - Preparation and Implementation

This phase will operationalize the previously established policy and goals. Staff will be trained and the systems will be put in place which will ensure a smooth start up when the community assumes control of the program.

- Where there is a need training will be provided to management, administrative and professional staff.

- An Education office will be established.

- A financial and administrative service will be established to handle such things as insurance, banking, purchasing, accounting, auditing and revenues.

- A staff management service will be established to deal with salaries, benefits, staffing methods, contracts, staff evaluation, staff termination, working hours, and other personnel matters.

- A building caretaking and maintenance service will be established to handle cleaning, repairing, heating, lighting and the provision of water and waste disposal for all Education facilities.

- A pupil transportation service will be established.

- Liaison will be established with Education Institutions and organizations such as post-school institutions, trustees' associations, teachers' organizations, Provincial school boards and Departments of Education.

- In cases where educational services for students have to be purchased outside of the home community arrangements will be made with appropriate authorities.

- A local control agreement between the Department and the Band will be finalized.

The Department's Responsibility for Phase 3

- Provide funding for the identified training needs and for the establishment of the Education office.

- Provide information, and assistance upon request in helping the local Education Management Team set up their various services.

- Finalize a local control agreement with the Band.

- Transfer to the Education board, authority or committee operating funds in accordance with the terms of the local control agreement.

SPECIAL IMPLICATIONS FOR DEPARTMENTAL OPERATIONS

(i) Funding

In the past Government has held unrealistic expectations with regard to the cost of the devolution process. This has too often been accompanied by equally unrealistic expectations on the part of Indian communities. Some standardization of financial support for both the start-up and the operational phases is desirable. The development of rational funding formulae may utilize a variety of indicators but should bear a relationship to Provincial practice, use a per student unit cost approach linked to the rate of inflation and acknowledge the dangers of overbureaucratization in any human endeavour. A major obstacle to bands opting for local control concerns the

condition of school buildings prior to devolution. To avoid controversy and problems after take-over a concerted effort is required to bring buildings up to a reasonable standard before the band takes over the facilities. If this cannot be accomplished prior to take-over then there must be an agreement between the band and the Department to have the work financed and completed after take-over.

Schools, teacherages and other buildings used in the education program are Crown owned. A mechanism must be developed to place these buildings at the disposal of the Indian authority at the time of transfer of control of education. If the education program should revert to Departmental jurisdiction, the buildings would be used for the Federal operation.

(ii) Role Change

Departmental staff have, to the best of their ability, assisted bands to assume responsibility for education. While some staff members have become quite experienced in the process of devolution there has been no special effort by the Department to develop, train or employ staff with expertise in the process. Indian control of education implies Indian people having total responsibility for and control of their education Programs, and the Department is responsible for assisting them to achieve this goal. Bands will continue to rely on the Department to help them achieve local control; the Department must therefore be prepared to provide expert assistance. The Department's education organization must train staff or acquire staff to provide this expertise. On a regional, and possibly a district basis, the Department must further change its administrative organization to meet the demands of this role change. To support this effort the Department must establish an extensive information system on local control. This system would collect and make available local control information.

(iii) Staffing Considerations

It is acknowledged that the transition to local control can be smoother if there is some degree of continuity in staffing. At present staff members with reasonable length of federal service for pension purposes are deterred from accepting positions with Indian authorities since their superannuation and other employee benefits are not portable. In cases where federal staff are made surplus, the credibility of the Department's commitment to

facilitating local control, while respecting the interests of all concerned, is perceived as linked with the way in which the work force adjustments are carried out.

(iv) Department/Band Education Agreements

A comprehensive contribution agreement for the delivery of the education program should be concluded between the Department and the Indian education authority to formalize the transfer. In addition to the general terms it is suggested that the agreement should contain the following salient clauses:

- The education board, authority or committee will provide to the Department a yearly financial audit report.
- A yearly program audit report on the locally controlled operation will be prepared by Department staff for the Department and for the Indian education authority.
- Except in exceptional circumstances the transfer should occur at the end of an academic year.
- Standards will be ensured to permit student mobility between education systems.

CURRENT STATUS AND THE CRITICAL FACTORS IDENTIFIED

Since 1973 Indian control of education has become a reality in a number of Indian communities in each region. It has encompassed band-controlled, federal and provincial schools. It is also a reality that, for the majority of communities, control of education is still in the future. The transfers that have taken place have provided experiences and knowledge which will facilitate the further development of the devolution process.

The experience with the development of local control has identified certain factors which are critical to successful devolution.

To highlight their importance they are once more listed here.

1. An informed and involved community membership.
2. An effective management system.
3. A pre-takeover analysis of the total community education program.
4. Planning and goal setting for the devolution process and the future education operation.

5. Training for the policy group, administrative group and professional staff.

6. A formal agreement between the Department and Band which clearly delineates Departmental and Band responsibilities for the operation of the education program under local control.

FINANCIAL IMPLICATIONS

As outlined in the body of this paper, the financial implications of implementing the proposed guiding principles would be in the areas of facilities and the design, delivery, administration and evaluation of education programs.

Facilities

Cost estimates and timeframes associated with the upgrading of substandard facilities and the elimination of backlog are unavailable at the present. Consequently, only a very broad estimate of between $100 and $200 million could be given at this time.

The Department has invested $104 million between January 1949 and June 1981 for accommodation in joint schools. The current replacement cost of constructing on-reserve facilities equivalent to existing joint school accommodation is estimated at $500 million.

Education Programs

The estimated costs of achieving funding equality with the provinces and of providing for the special characteristics of Indian education are based on the following assumptions:

1. A per unit amount equal to 10% of provincial tuition unit costs is estimated as being required to cover those cost elements related to the special characteristics of Indian education.

2. As mentioned in the Program Statistics section of this paper, education program expenditures do not include the costs of Corporate personnel, engineering and architecture services provided to federal schools and to a lesser extent to band-operated schools. Thus, student unit costs related to federal and band-operated schools do not reflect full costs as in the case of provincial schools. However, these Corporate costs are expected to remain fixed irrespective of which schools are being attended and thus are ignored in our calculations.

Based on these assumptions, the estimated annual incremental expenditures of $36 million have been calculated as follows:

Cost increment to achieve funding parity with provinces

Projected student unit costs for 81/82 are as follows:

Provincial schools	$3,675
Band-operated schools	$3,360
Federal schools	$3,215

Thus, incremental unit costs would be:

Band-operated	$ 315
Federal	$ 460

Student population units in each of the school categories are:

Provincial	39,490
Band-operated	10,860
Federal	22,930
	73,280

Total incremental costs:

Band-operated	$ 3.5 million
Federal	10.5
	$ 14.0 million

Cost increment to provide for the special characteristics of Indian education

The average tuition element of the provincial unit costs is $3,020. Thus, total incremental funds would amount to:

$302 x 73,280 = $22 million

Note: These incremental funds will not necessarily be utilized in the same proportion as they were calculated. In other words it is likely that more than a proportionate share of funds will be channelled towards band-operated schools. As previously mentioned, specific allocations of these funds will be the subject of studies in the second phase of this review.

ETUDE SUR L'EDUCATION DES INDIENS ● **PHASE 1**

1er mai 1982

©Publié avec l'autorisation de
l'hon. John C. Munro, c.p., député,
ministre des Affaires indiennes
et du Nord canadien,
Ottawa, 1982.

QS-5176-000-FF-A1

N° de catalogue: R32-61/1982F

ISBN 0-662-91770-7

This publication is also available in English
under the title:

Indian Education Paper Phase I

ETUDE SUR L'EDUCATION DES INDIENS

PHASE I

		Page
I.	OBJET	1
II.	DECISIONS REQUISES	1
III.	STRUCTURE DE L'ETUDE	1
IV.	ENONCE SOMMAIRE DES PROBLEMES	2
V.	POLITIQUE	3
	. Enoncé de politique	3
	. Evolution de la politique	5
VI.	HISTORIQUE	7
	. Compétence et pouvoirs	7
	. Programmes actuels	8
	. Quelques indicateurs de progrès	13
VII.	ANALYSE DU PROBLEME	15
	. Qualité de l'éducation indienne	16
	. Administration locale de l'éducation indienne	26
	. Cadre de la gestion de l'éducation	39
	. Financement	42
VIII.	SOLUTIONS PROPOSEES	42
	. Aperçu	42
	. Principes directeurs proposés	43
	. Plans de travail	44

IX. IMPLICATIONS FINANCIERES..... 49

X. RECOMMANDATIONS..... 51

XI. ANNEXES.....

A. - La maîtrise indienne de l'éducation indienne.....

B. - Evolution de la politique.....

C. - Tendances historiques de l'éducation des Indiens.....

D. - Allocution de l'honorable Jean Chrétien au Conseil des ministres de l'Education....

E. - Pouvoirs en matière de programmes d'éducation

F. - Processus de délégation de pouvoirs aux bandes indiennes.....

G. - Implications financières.....

ETUDE SUR L'EDUCATION DES INDIENS

I. OBJET

La présente étude porte sur les résultats d'une évaluation interne récemment terminée de la politique en matière d'éducation. Elle servira de base à des consultations bilatérales entre le gouvernement fédéral et les Indiens visant à régler les problèmes en suspens concernant le programme d'éducation. D'une manière plus précise, l'étude:

- énonce la politique en matière d'éducation et les principes directeurs implicites qui ont justifié la politique au cours des dernières années;
- identifie les problèmes actuels impliqués dans le programme d'éducation et les rattache aux principes directeurs implicites;
- propose d'apporter aux principes directeurs implicites les modifications jugées nécessaires pour une politique éducative cohérente et uniforme; et
- présente un plan de travail préliminaire pour la phase II qui esquisse les principales tâches nécessaires pour régler les problèmes et rendre opérationnels les principes directeurs.

II. DECISIONS REQUISES

Les décisions que l'on demande au comité de gestion ministériel de prendre sont les suivantes:

1. Approuver les principes directeurs modifiés qui sont à la base de la politique du Ministère en matière d'éducation; et
2. Approuver l'orientation suggérée dans le plan de travail préliminaire pour la phase II.

III. STRUCTURE DE L'ETUDE

On commence l'étude par un énoncé sommaire des problèmes. Cet énoncé constitue un point central de référence utile permettant au lecteur d'apprécier les domaines particuliers de l'étude.

Ensuite, sous le titre "POLITIQUE", on énonce la politique actuelle en matière d'éducation et en trace l'évolution. La nécessité de reviser les limites ou les restrictions de cette politique deviendra évidente dans les dernières parties de l'étude.

La partie consacrée à l'"HISTORIQUE" est largement descriptive et fournit un aperçu de la compétence et des pouvoirs du gouvernement fédéral en matière d'éducation des Indiens. En outre, elle donne une description des programmes actuels des Affaires indiennes en éducation ainsi qu'une évaluation sommaire de ces programmes.

Dans le chapitre intitulé "ANALYSE DU PROBLEME", on regroupe et examine ensuite les problèmes actuels identifiés dans quatre catégories de principes directeurs implicites existants et identifie les ajouts recommandés à ces principes:

- QUALITE DE L'EDUCATION
- ADMINISTRATION INDIENNE
- CADRE DE LA GESTION DE L'EDUCATION
- FINANCEMENT

Bien que l'éventail des problèmes soit vaste, on se base sur cette analyse pour proposer des solutions. Celles-ci consistent en une modification des principes directeurs et en un plan de travail préliminaire pour la phase II visant à régler les problèmes et à rendre opérationnels les principes directeurs.

IV. ENONCE SOMMAIRE DES PROBLEMES

C'est en 1973 que le Ministère a adopté sa politique actuelle sur l'éducation des Indiens. Cette politique soulignait le besoin d'améliorer la qualité de l'éducation indienne et les avantages de déléguer aux Indiens l'administration de l'éducation. Tous les problèmes qui pèsent actuellement sur l'éducation indienne existaient déjà en 1973 ou peuvent être attribués à une définition insuffisante de la politique et à une préparation insuffisante de la délégation et des méthodes. En résumé, voici les problèmes:

QUALITE DE L'EDUCATION

- La compétence fédérale dans des domaines tels que l'établissement des programmes d'études, le soutien apporté aux élèves et aux enseignants ainsi que la surveillance des normes d'éducation a été réduite par suite du transfert des programmes aux bandes.

- Les organisations scolaires indiennes n'étaient pas appuyées ni préparées pour assumer les fonctions relevant de la prestation d'une éducation de qualité.

ADMINISTRATION INDIENNE

- On n'avait pas défini l'expression "administration indienne".

- Dans beaucoup de cas l'administration a été transférée sans préparation suffisante.

- Les lacunes du système scolaire fédéral n'avaient pas été comblées avant le transfert de l'administration aux organisations indiennes.

CADRE DE LA GESTION DE L'EDUCATION

- Le cadre de la gestion de l'éducation dans les systèmes scolaires tant indiens que fédéraux est insuffisant lorsqu'il est évalué par rapport aux principes de gestion généralement acceptés et il est très inférieur aux structures provinciales.

FINANCEMENT

- La mise en oeuvre de la politique de 1973 a été approuvée compte tenu du fait qu'elle n'entraînerait pas une augmentation des coûts.

- Le financement des écoles indiennes et fédérales est inférieur aux niveaux de financement provinciaux, et ce en dépit des coûts relativement plus élevés nécessaires pour répondre aux circonstances particulières démographiques, sociales et économiques de la plupart des communautés indiennes.

V. POLITIQUE

1.0 ENONCE DE POLITIQUE

La politique du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien en matière d'éducation, adoptée en 1973 et conformément à son mandat et aux voeux exprimés par les Indiens, est d'appuyer ces derniers en assurant la continuation et le développement de leur culture en donnant aux jeunes Indiens les connaissances, les attitudes et les aptitudes nécessaires pour devenir des membres autonomes et responsables de la société.

En conséquence, le Ministère subventionne et offre des programmes éducatifs aux jeunes Indiens tant directement, à travers des écoles fédérales, qu'indirectement, à travers les écoles administrées par les bandes et les provinces. Se rendant compte des avantages inhérents dans la prise de la responsabilité par les parents et dans l'administration locale, le Ministère encourage l'administration par les Indiens de l'éducation indienne.

Il faut considérer la politique du Ministère en matière d'éducation dans le plus grand contexte de la politique d'ensemble visant à appuyer l'introduction de l'administration locale dans la communauté indienne.

La position des Indiens envers cette politique, dont le Ministère a approuvé les objectifs, est résumée dans des extraits de la Déclaration de principe de la Fraternité des Indiens du Canada intitulée "La maîtrise indienne de l'éducation indienne". (Annexe A).

Le mandat du Ministère en matière d'éducation est examiné sous le titre "Compétence et pouvoirs" dans la partie de la présente étude consacrée à l'"Historique".

1.1 Objectifs du Ministère

Le Ministère a pour objectif:

D'ASSURER UNE EDUCATION DE QUALITE SOUS UNE ADMINISTRATION INDIENNE

- en établissant une politique opérationnelle reconnaissant les principes d'une administration indienne et respectant la responsabilité ministérielle à l'égard de la disposition des fonds et des résultats obtenus;

1.2 Objectifs de politique

1.2.1 A titre préparatoire pour une vie épanouie, on vise, dans l'éducation indienne, à donner à l'enfant le sens de son identité et de sa valeur personnelle et la fierté de son patrimoine.

1.2.2 Le programme vise à fournir aux enfants indiens un éventail complet et approprié de services éducatifs pour leur permettre de développer des aptitudes scolaires et professionnelles et à les encourager à porter à son potentiel maximum leur croissance personnelle, sociale et culturelle.

1.2.3 On se donne comme but de créer un cadre permettant aux Indiens de fixer leurs propres objectifs, en admettant que ceux-ci ne peuvent pas être établis par d'autres mais doivent trouver leur source dans la collectivité.

1.2.4 On se propose de créer une association afin de mieux atteindre les buts en recourant à la consultation, à la négociation et à la coopération.

1.2.5 Il faut que le rôle de dépendance soit remplacé par un rôle d'égalité de statut, de possibilités et de responsabilités.

1.3 Objectifs

1.3.1 Améliorer les situations d'apprentissage à tous les niveaux pour que les élèves indiens demeurent dans les systèmes scolaires institutionnalisés et en bénéficient le plus qu'ils peuvent.

1.3.2 Augmenter le nombre de diplômés indiens susceptibles d'obtenir immédiatement un emploi et de s'engager dans un travail ou dans une carrière pour toute la durée de leur vie.

1.3.3 Augmenter le nombre de diplômés indiens dont les aptitudes sont compatibles avec les besoins en ressources humaines de leur communauté.

1.3.4 Augmenter la capacité des autorités indiennes pour concevoir, administrer et fournir des services éducatifs à leurs enfants.

1.3.5 Augmenter le nombre d'écoles offrant des programmes spéciaux pour répondre aux besoins des Indiens en matière d'éducation y compris, lorsqu'ils le souhaitent, l'établissement d'une année scolaire traduisant les modes de vie et les cycles saisonniers des communautés indiennes.

1.3.6 Appuyer l'augmentation du nombre de communautés indiennes représentées dans les comités des commissions scolaires provinciales.

2.0 EVOLUTION DE LA POLITIQUE

Après la deuxième guerre mondiale, une prise de conscience accrue, par le public, des droits de la personne et des rapports entre les races aussi bien que les revendications des Indiens ont amené le Ministère à

modifier sa politique en matière d'éducation. La nouvelle politique représentait une dérogation à l'éducation ségrégée, l'objectif du Ministère étant désormais d'intégrer les jeunes Indiens dans des écoles provinciales au moyen d'accords conclus avec les provinces. Continuant dans cette voie, l'auteur du rapport Hawthorn de 1967 a encouragé le gouvernement à proposer dans le Livre blanc de 1969 la suppression de toutes les bases constitutionnelles et législatives de discrimination contre les Indiens. On trouvera à l'annexe C une analyse détaillée des tendances historiques.

Craignant la perte de ses droits et décrivant l'éducation des Indiens comme possédant des caractéristiques distinctives, la communauté indienne, maintenant politisée, a demandé que la politique proposée dans le Livre blanc de 1969 soit retirée. Le dialogue qui s'est ensuivi entre le gouvernement fédéral et la Fraternité des Indiens du Canada a abouti, en 1972, à la présentation au gouvernement de la Déclaration de principe de la Fraternité intitulée "La maîtrise indienne de l'éducation indienne". L'acceptation par le gouvernement fédéral des objectifs fondamentaux exprimés dans ce domaine constitue la politique actuelle du Ministère en matière d'éducation.

Le 23 juin 1972, dans son discours au Conseil des ministres de l'Education, l'Honorable Jean Chrétien, Ministre des affaires Indiennes et du Nord canadien, a proclamé l'acceptation de cette nouvelle philosophie en matière d'éducation. On trouvera à l'annexe D le texte complet de ce discours. Les observations faites par le Ministre dans son discours et le contenu de la Déclaration de principe de la Fraternité des Indiens du Canada de 1972 ont servi de points de référence majeurs dans l'évolution des principes directeurs implicites actuels.

Bien qu'un accord bilatéral ait été réalisé pour l'adoption de la politique de 1973, on n'a pas donné une définition suffisante de cette dernière ni suffisamment préparé la délégation des pouvoirs et arrêté les méthodes. Il en est résulté un écart considérable entre les prévisions et la réalité.

En 1976, en réagissant à ce problème, les Indiens ont cherché à légaliser et à stabiliser leur attitude en proposant des modifications aux articles de la Loi sur les Indiens concernant l'éducation qui leur donneraient la haute main sur l'éducation de leurs enfants. Dans sa

réponse à cette initiative, le Ministère a accepté les objectifs des Indiens et a fait une réponse formelle au sujet de la rentabilité des modifications proposées avant que le processus ne soit interrompu.

Vers le milieu des années 1970, les responsables du Ministère ont également tenté de remplir le vide entre les prévisions et la réalité. On a préparé une série de circulaires sur la politique relative à l'éducation dans une tentative d'expliquer les principes, d'établir les normes des programmes, de décrire les méthodes de mise en application et de fixer les limites de financement. Toutefois, de fortes pressions exercées par les organisations politiques indiennes, qui citaient un manque de consultation bilatérale, ont obligé le Ministère à abandonner ses tentatives d'établir des directives de gestion. Une seconde tentative faite en 1978, bien qu'elle fît l'objet de consultations, a subi le même sort.

On trouvera à l'annexe B une analyse plus détaillée de l'évolution de la politique du Ministère en matière d'éducation.

VI. HISTORIQUE

1.0 COMPETENCE ET POUVOIRS

Le fondement constitutionnel des rapports particuliers du gouvernement fédéral avec les Indiens découle de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui, entre autres, accorde au Parlement du Canada les pouvoirs exclusifs de légiférer en ce qui concerne "les Indiens et les terres réservées pour les Indiens". La même loi attribue aux provinces la responsabilité en matière d'éducation.

Le Canada a choisi de légiférer au sujet de la fréquentation des écoles pour les enfants indiens inscrits. Dans ses articles 114 à 123, la Loi sur les Indiens donne au Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien le pouvoir d'administrer des écoles et de conclure des accords avec les gouvernements provinciaux, les commissaires des territoires, les commissions scolaires ainsi que les institutions religieuses ou de charité au sujet de l'éducation des enfants indiens inscrits, âgés de six à dix-sept ans compris, vivant dans des réserves ou sur des terres de la Couronne. Dans le cas des Indiens vivant en dehors des réserves, les pouvoirs du Ministre de fournir les services éducatifs décrits aux articles 114 à 123 de la Loi sur les indiens sont restreints par le paragraphe 4(3) de cette loi qui édicte que:

> Les articles 114 à 123... ne s'appliquent à aucun Indien, ni à l'égard d'aucun Indien, ne résidant pas ordinairement dans une réserve ou sur des terres qui appartiennent à Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province."

En vertu de diverses autorisations du Conseil du Trésor, un vaste éventail de services scolaires et de soutien peuvent être prêtés aux Indiens en vertu de programmes allant de la pré-maternelle au postscolaires. Le Ministère est également autorisé à financer les centres culturels et éducatifs, les bureaux des associations politiques indiennes occupés à des fins d'éducation et les commissions scolaires indiennes locales. En vertu d'ententes de contribution, les bandes et les conseils de district peuvent assumer la responsabilité de tous les programmes d'immobilisations, de fonctionnement et d'entretien approuvés dans les budgets de dépenses du Ministère pour le domaine de l'éducation. On trouvera à l'annexe E une liste de ces pouvoirs.

Etant donné que les fonds consacrés aux services éducatifs aux Indiens relèvent de la responsabilité publique, le cadre général en vertu duquel cette responsabilité est exercée découle de la Loi sur l'administration financière. Cette responsabilité s'applique au Ministre directement ou au conseil de la bande lorsque ce dernier se charge d'appliquer des programmes en vertu des ententes de contributions autorisées par le Conseil du Trésor. Dans leur déclaration de principe, les Indiens ont accordé beaucoup d'importance aux traités. Nous n'avons pas oublié ces derniers dans la présente étude, mais étant donné qu'on s'en occupe dans d'autres tribunes, nous n'avons pas essayé d'utiliser ici les traités à titre d'arguments.

2.0 PROGRAMMES ACTUELS

Le Ministère est responsable de cinq programmes qui sont brièvement décrits ci-après:

2.1 Ecoles administrées par le gouvernement fédéral

Le programme scolaire fédéral vise à fournir des services éducatifs semblables à ceux que fournissent les commissions scolaires provinciales. Ces services comprennent le transport, les livres et les fournitures ainsi que des services particuliers tels que l'enrichissement des programmes d'études fondés sur la culture indienne, les programmes concernant les langues autochtones et les assistants autochtones des professeurs dans les écoles primaires et dans les maternelles.

D'autres services sont fournis, selon les préférences des bandes particulières et des fonds disponibles. Ces services comprennent le financement de comités scolaires et de comités chargés des programmes d'études, les allocations aux élèves et l'établissement de projets spéciaux concernant les programmes d'études. Ces services sont fournis aux jeunes Indiens depuis la maternelle jusqu'à la fin des études secondaires. Des différences importantes existent entre les régions en ce qui concerne les niveaux de financement de ces programmes non fondamentaux. 31.3 p. 100 des enfants indiens fréquentent des écoles fédérales.

La base de données pour 1981/1982 indique:

Ecoles fédérales

Frais d'exploitation et d'entretien prévus 1981/1982	Unités d'élèves 1981/1982	Frais estimatifs par unité
73.7 millions $**	22,930*	3 215 $

*Les élèves des maternelles comptent pour un demi unité.

**Les frais relatifs au personnel du Ministère et aux services de génie et d'architecture ne sont pas compris.

Personnel	1979/1980	1980/1981
Administration	201	194
Professionnel et paraprofessionnel	1 491	1 409
Soutien	150	134
Entretien et résidence des élèves	522	462
	2 364	2 199

2.2 Ecoles administrées par des bandes

En vertu des ententes ministérielles de contribution, les conseils des bandes indiennes ou les commissions scolaires locales peuvent choisir d'administrer la totalité ou une partie de leur programme éducatif.

Les écoles des bandes offrent des programmes de type provincial enrichis de cours pertinents sur la culture, conçus pour répondre aux besoins particuliers des élèves indiens (depuis la maternelle jusqu'à la fin des études secondaires). Les autorités scolaires de la bande peuvent offrir un éventail complet de services, y compris la construction et l'entretien des installations, divers services de soutien aux élèves et des programmes postscolaires.

Les programmes scolaires des bandes sont caractérisés par un usage plus important des ressources communautaires, humaines et autres, dans l'exécution des programmes, y compris la participation des vieux Indiens et l'enseignement des aptitudes ancestrales. En ce moment, étant donné l'échelle de leurs activités, les écoles des bandes ne sont pas en mesure de fournir un grand nombre des services de bureau central qui sont normaux dans les divisions scolaires provinciales. Pour pourvoir à cette carence, certaines bandes ont décidé de s'amalgamer pour former de plus grandes unités.

14.8 p. 100 des enfants indiens fréquentent des écoles administrées par les bandes.

Base de données

Frais d'exploitation et d'entretien prévus 1981/1982	Unités d'élèves 1981/1982	Frais estimatifs par unité
36.5 millions $	10 860	3 360 $

Administration par les bandes des frais scolaires d'exploitation et d'entretien

	1979/1980	1980-1981
Elémentaire/secondaire	51 p. 100	51 p. 100
Services de soutien aux élèves	39 p. 100	50 p. 100

Personnel employé par la bande

	1979/1980	1980-1981
Administration	109	134
Professionnel et paraprofessionnel	900	1 056
Soutien	375	444
Entretien et résidence des élèves	407	442
	1 791	2 076

2.3 Ecoles relevant de l'administration provinciale

La majorité des enfants indiens (53 p. 100 en 1980-1981) sont inscrits dans des écoles provinciales et privées. Les écoles ont la possibilité d'offrir, en plus des programmes provinciaux ordinaires, des options spéciales qui sont pertinentes du point de vue de la culture indienne. La plupart des administrations provinciales sont d'avis que le financement de programmes spéciaux pour les enfants indiens incombe au gouvernement fédéral et s'ajoute aux frais normaux de scolarité. Les programmes enrichis portent sur l'enseignement des langues autochtones, les études de culture autochtone et l'emploi de spécialistes autochtones. Les accords sur les frais de scolarité conclus entre le Ministère et les Commissions scolaires provinciales et privées, avec la participation à divers degrés des Indiens, prévoient la répartition par tête des frais d'exploitation. A l'exception des provinces du Nouveau-Brunswick, du Manitoba et de la Colombie-Britannique, où existent des accords généraux (ou accords-cadres) sur les frais de scolarité, les ententes contractuelles sont conclues avec les Commissions scolaires locales. En vertu d'accords sur les immobilisations, les frais de construction des installations scolaires sont également répartis par tête.

Dans de nombreux cas, les élèves ne peuvent pas se rendre de leur maison à l'école secondaire et doivent prendre pension dans des centres urbains. La difficulté de s'adapter à de grandes écoles et à des foyers non indiens peut être une cause de stress pour les élèves.

Base de données

Frais d'exploitation et d'entretien prévus 1981/1982	Unités d'élèves 1981/1982	Frais estimatifs par unité
145.1 millions $	39 490	3 675 $

En 1980/1981, les bandes administraient 26 p. 100 des allocations pour frais de scolarité versées aux autorités provinciales.

TOTAL DES DEPENSES SCOLAIRES

Voici une prévision des dépenses des programmes actuels, à l'exclusion des immobilisations:

	Frais d'exploitation et d'entretien prévus 1981/1982	Unités d'élèves 1981/1982	Frais estimatifs par unité
Fédérales	73.7 millions $	22 930	3 215 $
Administrées par les bandes	36.5 millions	10 860	3 360
Non fédérales	145.1 millions	39 490	3 675
TOTAL	255.3 millions $	73 280	

2.4 L'enseignement postscolaire

L'élément essentiel du programme postscolaire est le programme d'aide à l'enseignement postsecondaire, qui est conçu pour encourager les Indiens et les Inuit à obtenir les qualifications universitaires et professionnelles qui leur permettront de devenir économiquement autonomes. Une aide financière est fournie aux Indiens et aux Inuit qui possèdent les qualités requises ou ont été acceptés par des universités, des collèges, des cégeps, etc. accrédités qui, pour qu'on puisse y accéder, exigent au moins un diplôme de fin d'études secondaires.

Conformément aux directives du CGM, le programme postscolaire en général est actuellement en train d'être révisé et fera l'objet d'une étude séparée.

En 1980-81, les bandes administraient 46 p. 100 du budget de l'éducation postsecondaire.

2.5 Centres culturels et éducatifs

Ce programme fournit une aide financière et autre pour permettre aux Indiens et aux Inuit de créer et d'administrer des centres culturels et éducatifs dans leurs efforts de rendre l'éducation plus capable de répondre à leurs besoins. Ces centres établissent et offrent des programmes éducatifs fondés sur les langues, la culture et le patrimoine des Indiens et des Inuit. Ces derniers conçoivent et mettent en application eux-mêmes ces programmes.

A l'heure actuelle, la direction de l'éducation finance 61 centres culturels et éducatifs à un coût annuel de 6.2 millions $.

Au cours de la présente année financière, le Ministère finance les activités du Bureau national pour le développement de l'éducation culturelle des Indiens, organisme qui remplace l'ancien comité de direction national chargé du programme des centres culturels et éducatifs. Le nouvel organisme a passé un contrat, vers la fin de 1981, pour la préparation d'une étude indiquant des choix pour la gestion du programme par les Indiens à partir d'avril 1982.

Après que l'on aura conclu un accord de principe sur la façon de concevoir la gestion par les Indiens du programme des centres culturels et éducatifs, on arrêtera les modalités d'un contrat formel qui devra comprendre des dispositions pour la responsabilité de la nouvelle direction à l'égard des Indiens et du Ministère.

3.0 QUELQUES INDICATEURS DE PROGRES

On constate des progrès importants dans la participation des Indiens à tous les aspects de l'éducation. En 1970, environ 200 comités scolaires indiens avaient une certaine responsabilité, en général mineure, à l'égard des programmes éducatifs. Mais en 1980:

- trois commissions scolaires indiennes ou inuit avaient été créées en vertu de lois provinciales: les commissions des Nishgas de Colombie-Britannique et celles des Cris et des Kativik du nord du Québec;

- 450 des 573 bandes administrent la totalité ou une partie de leurs programmes;

- il existe dans les réserves 137 écoles administrées par les bandes;

- les budgets d'exploitation et d'entretien relatifs à l'éducation et administrés par des bandes (y compris les études postsecondaires et les résidences des élèves) ont atteint près de 110 millions de dollars (par contraste avec 7 millions de dollars en 1973-1974);

- le pourcentage des administrateurs et enseignants indiens dans les écoles fédérales a atteint 30 p. 100.

Des progrès ont également été réalisés dans l'augmentation du taux de participation des élèves indiens à tous les niveaux d'instruction. Par exemple:

- le nombre d'écoles dans les réserves offrant une ou plusieurs années d'études secondaires a passé de 0 à 80 au cours des dix dernères années;

- environ 2 500 élèves poursuivent actuellement leurs études secondaires dans les 80 écoles précitées; et

- il y a dix ans, 13.4 p. 100 seulement (9 614 élèves sur 71 817) de la population scolaire indienne était au niveau des études secondaires contre 19.2 p. 100 aujourd'hui (14 070 élèves sur 73 280).

Le progrès est également évident dans le domaine de l'appui donné au développement de la culture indienne dans les écoles. Les indicateurs comprennent les faits suivants:

- en 1980-1981, les programmes d'étude de 65 p. 100 des écoles fédérales, 19 p. 100 des écoles provinciales et 34 p. 100 des écoles administrées par les bandes comprenaient les langues autochtones. 32 000 élèves indiens sur un total de 73 280 en bénéficiaient;

- 61 centres d'éducation culturelle administrés par des Indiens existent actuellement; et

- un comité formé d'Indiens étudie à l'heure actuelle les moyens de transférer éventuellement à des autorités indiennes la gestion et l'administration centrales de ce programme.

En outre, le Ministère a établi des normes nationales dans les domaines:

- de la construction d'écoles;

- de la proportion entre le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants; et

- du programme d'aide postsecondaire.

Evaluation résumée

Il est aujourd'hui évident que le fait de ne pas avoir établi des principes directeurs et des directives opérationnelles a retardé le développement de l'éducation des Indiens et a restreint la mise en oeuvre de la politique du Ministère.

Malgré ces obstacles, 450 des 573 bandes administrent effectivement aujourd'hui la totalité ou une partie de leurs programmes d'éducation, à la suite de quoi elles ont une meilleure compréhension du processus de l'éducation et des problèmes qu'il pose. En fait, il y a actuellement 137 écoles administrées par les bandes dans les réserves.

De nombreuses initiatives particulières ont été couronnées de succès. En fait, un composé des meilleures caractéristiques des diverses écoles fourniraient un modèle d'éducation indienne.

VII. ANALYSE DU PROBLEME

Aux fins de la présente étude, on entend par principes directeurs les limites ou les restrictions de politique qui servent à justifier la politique en matière d'éducation. En général, les principes directeurs sont énoncés d'une manière explicite afin de supprimer toute confusion possible au sujet de la portée ou de l'esprit d'une politique.

Depuis 1973, l'administration par le Ministère de l'éducation des Indiens a été étayée par certains principes directeurs qui, bien qu'ils ne soient pas énoncés formellement, constituent un fondement reconnu pour la création et la mise en oeuvre des programmes. Ces principes découlent principalement des aspirations déclarées des Indiens et s'accordent avec la théorie de l'éducation interculturelle et avec des philosophies éducatives plus universelles auxquelles ont souscrit les administrations canadiennes.

L'éducation des Indiens est l'une des sources les plus délicates de difficultés dans les rapports entre le gouvernment et les Indiens. Les litiges qui surgissent au sujet de l'éducation indienne découlent de diverses sources. Certains proviennent d'une perception différente des droits et obligations respectifs du Ministère, des autorités scolaires

indiennes et des administrations provinciales. D'autres litiges proviennent du temps prolongé qui s'écoule entre les changements que subit la société indienne et la modification apportée à ses services éducatifs.

Les problèmes les plus importants auxquels le Ministère a dû faire face au cours des dernières années concernent surtout la qualité de l'éducation, le concept de l'administration locale, le cadre de la gestion en matière d'éducation et le financement.

1.0 QUALITE DE L'EDUCATION DES INDIENS

On a estimé que les principes directeurs concernant la qualité de l'éducation étaient les suivants:

L'EDUCATION DES INDIENS RENFORCE L'IDENTITE CULTURELLE DE L'ELEVE.

L'EDUCATION DES INDIENS DONNE AUX ELEVES LES APTITUDES FONDAMENTALES RECONNUES EN MATIERE D'APPRENTISSAGE.

POUR LES INDIENS, LA REALISATION DU POTENTIEL DE CHACUN D'EUX CONSTITUE UN BUT EDUCATIF FONDAMENTAL DE L'EDUCATION.

Qu'ils soient formellement exprimés ou non, les susdits principes traduisent les intentions de la communauté indienne de même que les objectifs ministériels en ce qui concerne la qualité de l'éducation indienne. Les litiges qui ont surgi depuis 1973 peuvent être attribués à la différence entre les déclarations de principe du Ministère et les mesures prises pour réaliser les objectifs ainsi déclarés.

1.1 Analyse des points litigieux

Le problème en ce qui concerne la qualité des programmes relatifs à l'éducation indienne est en grande partie un problème de compétence. Les provinces gardent jalousement leurs droits constitutionnels en matière d'éducation et le Ministère et les bandes ont en général une influence très limitée sur les autorités provinciales qui fournissent des services éducatifs. Le rôle du Ministère pour assurer la qualité du programme éducatif n'a pas été défini dans les rapports entre le gouvernement fédéral et les Indiens. Il n'a pas, non plus, été rendu opérationnel du point de vue de la surveillance et des méthodes d'évaluation des systèmes administrés par les Indiens.

Les évaluations officielles et officieuses des systèmes scolaires administrés par le gouvernement fédéral et par les bandes indiquent, qu'en général, ces systèmes fournissent moins d'appuis à l'instruction des élèves que les systèmes scolaires provinciaux. Des normes moins élevées apparaissent dans les domaines des programmes et des installations. De plus, les systèmes scolaires du gouvernement fédéral et des bandes ne bénéficient pas de l'appui des structures et des systèmes actuels de gestion pour la conception, l'application, l'administration et l'évaluation des services éducatifs qui constituent la norme dans les systèmes provinciaux.

Le tableau suivant compare les différents facteurs influant sur la qualité de l'éducation dans les écoles fédérales, des bandes et provinciales et résume les pages suivantes consacrées à la qualité de l'éducation indienne.

FACTEURS D'EXECUTION DES PROGRAMMES DANS LES ECOLES FEDERALES ET PROVINCIALES DU POINT DE VUE DE LA QUALITE DE L'EDUCATION

FACTEUR	ECOLES FEDERALES	ECOLES DES BANDES *semblable-semblable aux écoles fédérales	ECOLES PROVINCIALES
PROGRAMME D'ETUDES ET NORMES	1. Peu de soutien 2. Pénurie de spécialistes pour la modification des programmes d'études 3. Tests normalisés non adaptés aux Indiens 4. Absence de programmes d'études centralisés	1. *Semblable 2. Semblable 3. Insuffisance des outils d'évaluation 4. Semblable	1. Programme d'études constamment renouvelé 2. Elément culturel parfois compris mais la plupart du temps inapproprié 3. Souvent les outils d'évaluation des progrès des élèves ne sont pas valables 4. Appui central total
INSTALLATIONS	1. Normes de construction insuffisantes pour l'éducation professionnelle, les gymnases, etc. 2. Système d'entretien laissant à désirer. 3. La responsabilité de l'entretien n'incombe pas aux autorités chargées de l'éducation	1. Semblable 2. Amélioration de l'entretien sous l'administration des bandes 3. Les bandes héritent souvent d'installations en mauvais état	1. Les normes de construction et d'entretien répondent aux besoins en laboratoires, gymnases, ateliers, etc. 2. Installations supérieures dans l'ensemble 3. Bons programmes d'entretien
PERSONNEL	1. Conditions de travail difficiles 2. Avantages sociaux attrayants 3. Les qualifications des enseignants sont parfois étrangères à la province 4. Possibilités restreintes de perfectionnement professionnel 5. L'orientation des enseignants dépend de la communauté	1. Semblable 2. Avantages sociaux inférieurs 3. Semblable 4. Possibilités très restreintes de perfectionnement professionnel 5. Bonne orientation des enseignants	1. Meilleures conditions de travail 2. Des syndicats puissants augmentent l'intérêt des enseignants 3. Les qualifications des enseignants répondent aux normes provinciales 4. Le perfectionnement professionnel est négociable. Il est très bon. 5. Les enseignants ne sont pas familiarisés avec la culture indienne.

FACTEURS D'EXECUTION DES PROGRAMMES DANS LES ECOLES FEDERALES ET PROVINCIALES DU POINT DE VUE DE LA QUALITE DE L'EDUCATION

FACTEUR	ECOLES FEDERALES	ECOLES DES BANDES *semblable=semblable aux écoles fédérales	ECOLES PROVINCIALES
PERSONNEL DE SOUTIEN ET DE SURVEILLANCE	1. Les réductions du nombre d'années-personnes ont diminué l'efficacité de l'administration 2. Peu de surveillance centrale 3. Peu de soutien au perfectionnement des enseignants 4. Le financement et l'isolement empêchant le recyclage	1. Pas de surveillance du Ministère 2. Pas de surveillance centrale 3. Pas d'appui aux enseignants 4. Semblable	1. Bonne surveillance 2. Surveillance centrale 3. Personnel spécialisé pour le perfectionnement des enseignants 4. Responsabilité du perfectionnement professionnel assumée par la province, les commissions scolaires et les syndicats 5. Le personnel a accès aux universités
SOUTIEN ACCORDE AUX ELEVES	1. Absence d'éducation spéciale et d'autres services de bureau central 2. Réduction du nombre de conseillers 3. Services auxiliaires (allocations aux élèves, repas de midi) réduits 4. Participation des parents à des degrés variables	1. Semblable 2. Les bandes emploient des conseillers sociaux 3. Services auxiliaires négociables 4. Forte participation des parents	1. Services complets de diagnostic, de recyclage et de psychologie 2. Orientation pédagogique et de carrière dans la plupart des écoles 3. Services aux élèves (cafétéria etc.) aux frais des parents 4. Enseignants s'attendent à la médiocrité chez les élèves indiens; non participation des parents

Les éléments particuliers dans les systèmes d'éducation indienne qui, on en convient, déterminent la qualité des programmes sont les suivants:

1.2 Programmes d'études et normes

Un problème fondamental de l'éducation indienne est la non pertinence des programmes d'études et des textes utilisés avec les élèves indiens.

Bien que la situation s'améliore, les programmes actuellement offerts dans les écoles provinciales ne sont pas, d'une manière générale, conçus pour répondre aux besoins particuliers de l'instruction des enfants indiens. Par le biais d'accords portant sur l'enseignement conclus avec les provinces et les commissions scolaires, le Ministère peut appuyer des éléments particuliers de programmes culturels indiens lorsque les négociations le permettent. D'une manière typique, ces services peuvent comprendre l'enseignement des langues indiennes et des aptitudes ancestrales par des enseignants et des paraprofessionnels autochtones.

Des efforts sont déployés dans les écoles fédérales pour modifier et enrichir les programmes provinciaux afin de répondre aux besoins des élèves indiens. Ces activités manquent en grande partie de coordination et il y a dédoublement d'efforts parce que le Ministère n'a pas les moyens, ni à l'administration centrale ni dans les régions, d'appuyer la création d'un programme d'études professionnelles. Les budgets n'offrent pas la possibilité de faire remplir cette fonction en vertu de contrats.

Les autorités scolaires des bandes ont constamment souligné que ce n'est qu'en attribuant un caractère indien au programme d'études que l'on modifiera les résultats décevants atteints par les élèves. A cause des restrictions budgétaires, on juge que le Ministère est insensible aux initiatives des Indiens visant à apporter des changements à leurs systèmes éducatifs.

Dans l'ensemble, le fait de ne pas appuyer suffisamment l'établissement d'un programme d'études influe d'une manière négative sur l'instruction des élèves et sur le soutien communautaire à l'éducation. Les enseignants estiment qu'ils travaillent dans l'isolement et que le système ne les appuie pas. Les programmes établis risquent de ne pas être assujettis aux méthodes rigoureuses de contrôle de la qualité qui caractérisent les programmes dans le secteur provincial.

Par conséquent, la valeur attribuée à de nombreux programmes peut dépendre davantage d'une évaluation subjective que d'une recherche en matière d'éducation. Par exemple, bien que 32 000 élèves indiens participent à des programmes de langues autochtones, les effets globaux de ces programmes sur l'éducation des Indiens n'ont pas été soumis à une enquête scientifique. Le Ministère dispose de ressources minimales dans l'important domaine de l'amélioration de l'enseignement des langues officielles aux enfants indiens comme secondes langues.

Pour la majorité des enfants indiens, les normes des programmes d'enseignement sont celles des écoles provinciales qu'ils fréquentent. Les systèmes provinciaux bien établis ont des mécanismes de financement complexes et des services de surveillance et de soutien conçus pour promouvoir l'égalité des possibilités éducatives dans leurs administrations. Le rendement des unités dans leurs systèmes est contrôlé par des tests normalisés des résultats de l'élève.

Toutefois, d'une manière générale, les résultats des élèves indiens sont inférieurs aux normes provinciales. Une étude entreprise au Manitoba en 1980 sur les aptitudes à lire a révélé les différences suivantes entre les notes provinciales moyennes et les notes des élèves indiens dans les écoles fédérales:

Niveau d'études	III	VI	IX	XII
Moyenne provinciale	80 p.100	62 p.100	62 p.100	62 p.100
Ecoles fédérales	44 p.100	35 p.100	42 p.100	48 p.100

Une étude entreprise en 1981 sur les résultats acquis en mathématiques a menée à des conclusions analogues:

Niveau d'études	III	VI	IX	XII
Moyenne provinciale	65 p.100	62 p.100	54 p.100	-
Ecoles fédérales	39 p.100	35 p.100	32 p.100	-

1.3 Installations: Construction et entretien

Il est généralement admis que les installations et l'entretien des installations scolaires des bandes sont inférieurs à ceux des écoles provinciales. En fait, de nombreux directeurs régionaux du Ministère considèrent que cette question constitue le problème le plus important qu'ils doivent aborder dans l'administration du programme éducatif.

Au cours de la période qui a précédé l'adoption du principe de l'administration locale, la poussée intégrationniste a exigé de la part du Ministère d'importants investissements en immobilisations dans les écoles provinciales conjointes. Entre 1955 et 1980, le Ministère a conclu 678 accords mixtes fédéraux/provinciaux portant sur des immobilisations se montant à 103 millions de dollars.

A cause du caractère contractuel des accords scolaires mixtes, le Ministère, en répartissant son budget, donne traditionnellement à ce programme la priorité de financement au détriment des programmes de construction des écoles administrées par le gouvernement fédéral et par les bandes. Cela a conduit à une négligence relative des besoins de ces écoles, de sorte qu'aujourd'hui de nombreux immeubles menacent ruine et qu'il y a un important arriéré de besoins en construction d'écoles. Avec la diminution des accords mixtes scolaires, le Ministère a reporté son attention sur la construction d'écoles fédérales et d'écoles de bandes.

Néanmoins, l'arriéré demeure énorme. Ce problème a été compliqué du fait de l'introduction en 1971 des normes du gouvernement du Canada en matière d'installations scolaires. On a estimé que ces normes étaient inutilement élevées et ont abouti à une diminution du nombre d'écoles construites. Pour permettre la construction d'un plus grand nombre d'écoles, le Ministère a, par la suite, réduit ses normes. Il s'ensuit que beaucoup d'écoles fédérales et d'écoles administrées par les bandes ne disposent pas des services professionnels adéquats, des gymnases et des autres installations auxquelles les petites communautés accordent beaucoup d'importance, en particulier dans les régions isolées. Etant donné que l'école est souvent le point focal de la communauté, l'absence d'installations adéquates réduit l'éventail des avantages sociaux et éducatifs éventuels.

Un autre empêchement majeur à la fourniture d'installations adéquates réside dans l'incapacité du Ministère d'établir et de maintenir un programme de réparations et d'entretien de premier ordre. Les structures organisationnelles locales attribuent cette responsabilité à la Direction du génie et de l'architecture, responsabilité qu'elle assume en même temps que la construction de maisons, d'écoles, de résidences pour enseignants, de routes, de canalisation, etc. Par conséquent, étant donné l'importance de fournir

des installations sûres et hygiéniques, on donne souvent une plus basse priorité à la construction et à l'entretien des écoles et des autres installations scolaires. Par exemple, le fait de ne pas entretenir convenablement les résidences des enseignants influe directement sur le rendement de ces derniers, sur leur attitude à l'égard de leur travail et, peut finir par entraîner un roulement élevé du personnel. En résumé, les écoles administrées par le gouvernement fédéral et par les bandes n'adhèrent que nominalement aux normes provinciales et contribuent d'une manière importante au manque de succès des programmes relatifs à l'éducation.

1.4 Personnel

La question de la dotation en personnel dans l'éducation indienne est problématique et se caractérise par des taux élevés de roulement, une formation insuffisante pour l'éducation transculturelle et un moral bas.

A l'heure actuelle, plus de 65 p. 100 du personnel du Ministère possède un ou plusieurs diplômes. Malgré ce fait, les résultats de l'enseignement dans le système fédéral ne sont pas comparables aux normes provinciales. Cela laisse supposer que le problème trouve ses racines dans une variété d'autres facteurs d'organisation et de milieu.

La différence des niveaux de salaires du personnel enseignant des écoles fédérales et de celui des écoles provinciales traduit la politique restrictive du gouvernement. Les négociations avancent lentement entre le syndicat et le conseil du Trésor. La convention collective la plus récente du groupe de l'éducation est venue à expiration en août 1981.

La dotation en personnel pour l'éducation indienne présente pour le Ministère des problèmes particuliers; elle est beaucoup plus complexe que celle des administrations provinciales typiques. Les préoccupations additionnelles du Ministère portent sur le maintien du personnel dans des postes isolés et la nécessité d'assurer l'efficacité des enseignants dans des situations transculturelles.

La dotation en personnel des écoles fédérales se fait actuellement en conformité du règlement sur l'emploi dans la Fonction publique. Cela entraîne de grands retards dans l'offre d'emploi à des candidats qualifiés à cause de la nécessité de faire passer des entrevues aux

employés excédentaires. Trop souvent, d'excellents candidats ne sont plus disponibles après que la marche à suivre nécessaire a été respectée. Précédemment, la Commission de la Fonction publique autorisait les gestionnaires régionaux de l'éducation à recruter des enseignants et cette méthode était beaucoup plus efficace. Un autre inconvénient important réside dans le fait qu'en vertu du Règlement sur la Fonction publique, les enseignants ne sont pas tenus de donner le même préavis de leur intention de démissionner que celui qui est exigé des enseignants des écoles provinciales. La démission d'enseignants fédéraux à la fin du mois d'août cause de sérieux problèmes de recrutement.

Le transfert de l'administration du Ministère aux bandes devrait permettre à ces dernières de s'assurer les services des enseignants fédéraux qu'ils veulent garder dans leurs communautés. Il y a actuellement une grande différence dans la qualité des avantages que les bandes sont en mesure d'offrir à leurs employés. Un récent sondage des réactions des employés que les bandes ont pris à leur charge a révélé les faits suivants:

a) les candidats aux postes devaient subir de longues périodes d'inquiétude (1 à 6 mois) au cours desquelles ils ne savaient pas si la bande allait les engager;

b) la moitié seulement estimait que leur nouveau régime de pension était équivalent;

c) tous les répondants estimaient avoir moins de sécurité d'emploi auprès d'une bande;

d) aucun répondant ne bénéficiait d'une convention collective.

Les effets cumulatifs des conditions précitées sont un moral bas et un taux élevé de roulement du personnel.

1.5 Soutien et surveillance du personnel

La réduction des affectations d'années-personnes dans les régions a eu des effets très particuliers sur le personnel enseignant. L'accumulation du travail a sérieusement réduit le temps que les surveillants peuvent consacrer aux questions d'ordre professionnel. Les postes d'experts-conseils en pédagogie, qui sont essentiels au développement professionnel des enseignants et au maintien du moral dans l'isolement professionnel, ont presque complètement disparu. Une étude révèle qu'un seul expert-conseil est employé dans notre région du Manitoba alors que l'Alberta n'en compte aucun.

La réduction, au cours des dernières années, du financement de l'orientation et de la formation en cours d'emploi a influé sur l'efficacité des enseignants. La réduction du financement a également restreint la capacité du Ministère de faire participer les professeurs provinciaux des élèves indiens à des assemblées avec les parents indiens et le personnel du Ministère.

Il est admis que les normes d'entretien des écoles fédérales et des résidences des enseignants laissent à désirer. C'est là un autre facteur qui influe d'une manière négative sur le moral, en particulier dans les postes isolés.

1.6 Soutien aux élèves

La mesure dans laquelle des services supplémentaires sont mis à la disposition des élèves constitue un indicateur important de la qualité de l'éducation.

Dans le cas de la communauté indienne, à cause de conditions socio-économiques et de facteurs culturels en général médiocres, les services de soutien aux élèves ont des répercussions encore plus importantes sur le succès de ces derniers.

Les systèmes provinciaux ont accès à un éventail de services sophistiqués que fournissent les bureaux centraux ou les écoles elles-mêmes. Au besoin, les élèves indiens peuvent bénéficier d'orientation, de conseils et de cours de recyclage. En l'espèce, des problèmes de communication peuvent empêcher le diagnostic exact des difficultés des élèves indiens et trop de ces élèves peuvent être dirigés vers des cours de métiers et des programmes terminaux du fait que les enseignants les estiment incapables de faire des études plus poussées.

Dans les écoles fédérales et celles des bandes, le niveau de financement et l'importance des activités ne permettent pas la fourniture des services d'un bureau central tels que les tests psychologiques et une instruction spéciale pour les enfants exceptionnels. Au cours des dernières années, à cause de la nécessité d'allouer des fonds à des programmes d'éducation non discrétionnaires, il a fallu supprimer de nombreux autres services supplémentaires. Certaines de ces mesures ont été beaucoup contestées et ont entraîné une réaction très négative des communautés et des associations politiques indiennes, comme dans le cas de la suppression des repas de midi dans la région de l'Atlantique.

Le manque de services supplémentaires de soutien alourdit naturellement le fardeau du professeur et, par conséquent, influe sur la qualité de l'éducation. Pour des élèves indiens qui vont à l'école et sont en pension dans les villes, l'orientation et les conseils sont très importants pour les aider à s'adapter à un milieu différent et à maintenir leurs aspirations au sujet de leur carrière. Au cours des dernières années, les services d'orientation ont été transférés à la charge des bandes. Dans la plupart des cas, ces dernières engagent des conseillers sociaux qui n'ont pas la formation nécessaire pour aider les étudiants à planifier leurs études ou leur carrière.

1.7 Principes directeurs proposés

En plus des différences entre les intentions et les actions du Ministère que nous avons mentionnées plus haut, l'analyse des questions litigieuses a montré que l'éventail des principes directeurs a besoin d'être étendu pour fournir une base plus large au règlement de ces questions. Voici les principes directeurs supplémentaires qui sont proposés:

L'EDUCATION DES INDIENS VISE AU PROGRES DU POINT DE VUE DES OBJECTIFS SOCIAUX ET ECONOMIQUES DE LA COLLECTIVITE, DE SES BESOINS EN RESSOURCES HUMAINES ET DE LA POSSIBILITE POUR SES MEMBRES DE TROUVER UN EMPLOI.

LA QUALITE DES PROGRAMMES D'EDUCATION DES INDIENS EST CONTROLEE PAR LE MINISTERE; ELLE EST EQUIVALENTE AUX NORMES PROVINCIALES.

LES NORMES CONCERNANT LES INSTALLATIONS INDIENNES CONSACREES A L'EDUCATION SONT FONDEES SUR LES NORMES PROVINCIALES.

2.0 ADMINISTRATION LOCALE DE L'EDUCATION INDIENNE

Le concept de principes directeurs dans le domaine de l'administration locale de l'éducation indienne concerne surtout la revendication formelle de l'autonomie des Indiens au sein de la communauté indienne ainsi que les pouvoirs légiférés ou non du Ministère. On a estimé que ces considérations fondamentales étaient les suivantes:

EN VERTU DE LA LOI SUR LES INDIENS, LE MINISTERE EST RESPONSABLE DE L'EDUCATION DES INDIENS ET DOIT, EN DEFINITIVE, RENDRE COMPTE AU PARLEMENT DES FONDS PUBLICS DEPENSES ET DES RESULTATS OBTENUS.

LA RESPONSABILITE DE LA MISE EN OEUVRE DES PROGRAMMES D'EDUCATION DES INDIENS EST TRANSFEREE AUX AUTORITES SCOLAIRES DES BANDES LORSQUE CES DERNIERES LE DEMANDENT ET LORSQUE DES ACCORDS DE CONTRIBUTION CONVENABLES SONT CONCLUS ET QUE LES BANDES ONT EU LA POSSIBILITE D'ACQUERIR LES APTITUDES DE GESTION NECESSAIRES.

LES AUTORITES SCOLAIRES INDIENNES REPRESENTENT LES PARENTS DE LEUR COMMUNAUTE ET SONT RESPONSABLES A LEUR EGARD DE L'ETABLISSEMENT DES PRINCIPES, DE LA PLANIFICATION, DE LA PRESTATION DES PROGRAMMES ET DE LA QUALITE DE L'EDUCATION.

LE MINISTERE ENCOURAGE UNE RESPONSABILITE ACCRUE DES INDIENS ET LEUR COLLABORATION AVEC LES COMMISSIONS SCOLAIRES PROVINCIALES.

EN VERTU DES TERMES DES ACCORDS DE CONTRIBUTION, LES AUTORITES SCOLAIRES INDIENNES DOIVENT RENDRE COMPTE AU MINISTRE DES DEPENSES DES FONDS PUBLICS.

De même que pour les questions de qualité de l'éducation, les divergences entre la politique et la pratique ministérielle ont été une source de controverse entre les Indiens et le Ministère.

Le fait qu'on n'a pas établi le cadre de fonctionnement nécessaire et qu'on n'a pas fourni des ressources suffisantes a fait obstacle au progrès de la politique d'administration locale du Ministère et a amené les Indiens à conclure que le gouvernement fédéral ne s'y était pas engagé et n'avait jamais entendu transférer une telle administration aux autorités locales. De plus, on a considéré que le Ministère encourageait l'administration locale pour des motifs non éducatifs: pour réduire le nombre de ses années-personnes ou pour transférer aux bandes indiennes un problème qu'il ne pouvait ou ne voulait pas régler. Les bandes qui assument l'administration conformément aux conditions susmentionnées ont combattu pour mettre en oeuvre l'administration locale et y ont réussi à des degrés divers. Si l'administration locale doit être appliquée avec succès, le Ministère devra établir une méthode systématique pour transférer les programmes d'une manière qui sera interprétée comme appuyant l'objectif ministériel de contrôle local.

2.1 Nature et perception

2.1.1 La nature de l'administration locale de l'éducation indienne

L'administration de l'éducation par les Indiens ne fonctionne que dans le contexte du gouvernement des bandes indiennes et y trouve la source de ses pouvoirs. Le gouvernement des bandes indiennes peut être défini d'une manière générale comme une forme distincte de gouvernement, légalement élu avec les pouvoirs d'emprunter des fonds et d'administrer des programmes pour répondre aux besoins de la communauté. L'administration locale des Indiens n'est pas un organisme de services destiné à mettre en oeuvre des programmes conçus et planifiés par le gouvernement fédéral. Par extension, l'administration de l'éducation par les Indiens est réalisée lorsque les autorités scolaires compétentes de la bande sont libres d'exercer leurs responsabilités et de prendre leurs décisions dans les limites des paramètres normaux établis pour les commissions scolaires élues.

"Administration indienne" ou "administration locale" est un concept qui reconnaît le droit des Indiens de déterminer la nature de leur système d'éducation distinctif:

- d'une manière analogue à celle dont jouissent tous les Canadiens;
- en utilisant un processus analogue au rapport qui existe entre un ministère provincial de l'Education et une commission scolaire locale; et
- dans les limites des contraintes de l'octroi de la liberté de mobilité, sans pénalité, entre les différents systèmes d'éducation.

Pour permettre aux autorités indiennes chargées de l'éducation de mettre en application "l'administration locale", le Ministère accordera son appui financier conformément aux modalités approuvées pour les accords de contribution et le contrôle qualitatif.

2.1.2 Perception de l'administration locale de l'éducation

L'acceptation du nouveau concept de l'autonomie indienne en matière d'éducation au sein d'un système national exigeait que le Gouvernement fasse une certaine évaluation des imputations de la nouvelle politique. L'information fournie aux Indiens sous forme de publications cherchait à clarifier certains domaines du point de vue de la mise en oeuvre de la politique.

Fait très important, le rythme du changement devait être fixé par les Indiens dont le Ministère devait appuyer les initiatives. Le programme offre un choix étendu de programmes éducatifs. Les dirigeants indiens ont souligné la nécessité d'une méthode de consultation co-opérative entre le Ministère et les bandes indiennes.

On a conseillé aux bandes de consacrer autant de temps que nécessaire à la discussion, à la recherche et à la consultation pour aboutir à un consensus lors de la rédaction d'une proposition visant à assumer la responsabilité de leurs programmes éducatifs. Une fois la proposition acceptée par la bande et par le Ministère, un délai minimum de sept mois avant la prise en charge de la responsabilité était prévu pour permettre d'établir un budget, d'obtenir les fonds nécessaires, de créer les méthodes administratives et de recruter et de former le personnel nécessaire.

Vu les espérances que ces discussions avaient fait naître, les bandes ont été frustrées d'apprendre que le financement de tous les programmes éducatifs devait être assujetti aux restrictions du budget déjà établi pour 1974-1975. Une lettre ministérielle adressée aux bandes en décembre 1973 posait comme condition que le Ministère ne pourrait pas répondre aux propositions de la bande visant à construire des écoles dans les réserves si, en vertu d'accords précédents, des places avaient été payées dans des écoles provinciales.

La mesure dans laquelle l'interprétation de l'administration locale de la politique éducative était devenue problématique est mise en lumière dans la déclaration suivante faite par le directeur de la Direction de l'éducation au Comité permanent le 8 mai 1975:

> "Lorsque la déclaration de principe a été initialement discutée et formulée par la Fraternité des Indiens du Canada et le Ministère, je crois qu'il a été convenu que par "maîtrise indienne de l'éducation indienne" il fallait comprendre une influence en matière d'éducation semblable à celle que d'autres Canadiens ont sur l'éducation de leurs propres enfants. Je crois que depuis cette époque, certaines personnes ont interprété la déclaration comme donnant carte blanche, un contrôle total, indépendamment de toute autre personne. Au stade initial des discussions, pour autant que je m'en souvienne en tout cas, ce n'est pas du tout ce qu'entendaient à cette époque ni la Fraternité des Indiens du Canada ni le Ministère."

Le problème fondamental en ce qui concerne l'administration locale de l'éducation indienne, c'est que le concept a été mis en application sans que les rapports entre le gouvernement fédéral et les Indiens à ce sujet n'aient été définis et sans que les structures nécessaires n'aient été établies.

Par conséquent, le cadre de gestion est incertain et l'éducation indienne manque du leadership qu'il lui faut si elle doit réaliser ses objectifs. Il reste à préciser les détails d'une grande partie du programme, en particulier en ce qui concerne les méthodes de gestion, les critères d'évaluation, les normes et les rôles et attributions des Indiens et du gouvernement fédéral.

Selon le Ministère, les rôles fondamentaux des autorités compétentes indiennes, provinciales et fédérales en matière d'éducation sont les suivants. Bien que l'on s'attende à ce que la participation et l'administration des Indiens croissent et se renforcent, les rôles des

gouvernements provinciaux et fédéral demeureront constants et sont nécessaires pour l'exécution de leurs mandats légiférés respectifs. Les rôles sont:

AUTORITES INDIENNES

- engagement à l'égard des objectifs de l'éducation indienne

- représentation des intérêts des parents et des communautés indiennes

- choix du mode de prestation de services (système scolaire)

- négociation des accords de contribution

- gestion des budgets relatifs à l'éducation

- négociation des contrats de services fédéraux et provinciaux

- administration des écoles des bandes

- responsabilité relativement à la conception, l'exécution, l'administration, le contrôle, la révision et l'évaluation en matière d'éducation

- obligation de rendre compte des résultats aux parents et à la communauté en général ainsi qu'au gouvernement fédéral.

AUTORITES PROVINCIALES

- établissement d'un programme d'études conçu pour répondre aux besoins particuliers des élèves indiens et fournissant également à la population scolaire en général une appréciation de la contribution des autochtones au développement du Canada;

- encouragement de la participation indienne à la conception, l'exécution, l'administration, le contrôle, la révision et l'évaluation des programmes éducatifs provinciaux.

GOUVERNEMENT FEDERAL

- facilitation de l'accès des Indiens aux services éducatifs et au contrôle de ces services
- administration du système scolaire fédéral
- surveillance des systèmes scolaires administrés par les provinces et par les bandes
- financement des services éducatifs
- responsabilité d'ensemble à l'égard de la conception, de l'exécution, de l'administration, du contrôle, de la révision et de l'évaluation des services et des résultats en matière d'éducation.

Ces questions sont examinées sous les titres de sujets suivants:

2.2 Directives opérationnelles

Vers le milieu des années 1970, le Ministère a essayé de faire accepter par les bandes un ensemble de directives concernant l'administration des programmes éducatifs par ces bandes. Ces directives s'étant heurtées à une opposition politique, le Ministère s'est rétracté et, par la suite, bien que les bandes aient continué à assumer les programmes, la ligne de conduite du Ministère, à l'égard des régions, était pleine de contradictions.

Ce manque de directives opérationnelles est préjudiciable aux relations entre le Ministère et les Indiens et peut faire que les accords de transfert deviennent des questions litigieuses, puisqu'il n'y a pas de compréhension mutuelle du mécanisme de la prise en charge et de l'administration par les bandes. Dans des cas extrêmes, l'absence d'accord sur l'importance du financement peut amener les bandes à replacer leurs écoles sous la compétence du gouvernement fédéral. On sait que plusieurs bandes pensent à retourner leurs écoles au Ministère si les niveaux de financement ne sont pas augmentés. Cela entraînerait pour le Ministère des conséquences importantes en ce qui concerne ses besoins en années-personnes.

2.3 Formules de financement

Contrairement aux administrations provinciales où des formules fixent les ressources mises à la disposition des commissions et des institutions scolaires, les systèmes éducatifs du gouvernement fédéral et des bandes n'ont pas créé de méthodes raffinées pour le financement de l'éducation. Etant donné que les administrations provinciales fixent les frais de scolarité que le Ministère doit payer pour les élèves indiens, des fonds ministériels risquent d'être détournés des écoles fédérales et de celles des bandes afin de rencontrer ces obligations. La disparité entre les sommes que le Ministère affecte à l'éducation des élèves indiens dans les écoles provinciales, fédérales et des bandes irrite sérieusement la collectivité indienne. Pour ce qui est de l'allocation de fonds pour ces programmes, qui donnent à l'éducation indienne son caractère unique, on n'a créé aucune méthode normalisée.

2.4 Mécanisme du transfert

Des études ont montré que le succès d'un système d'éducation administré par les Indiens est largement déterminé par la préparation de la communauté à assumer la responsabilité de l'exécution du programme. Voici des éléments que l'on a considérés comme les plus importants au cours de la phase précédant la prise en charge:

a) prise de conscience et participation de la communauté;

b) planification et établissement des objectifs;

c) étude des programmes existants avant la prise en charge;

d) création d'un système de gestion;

e) formation des autorités scolaires de la bande;

f) établissement d'un accord complet portant sur toutes les modalités de l'administration par la bande.

De nombreux problèmes sont nés du fait que les bandes n'étaient pas préparées pour assumer leurs responsabilités. Les pressions exercées sur le Ministère pour qu'il révise ses besoins en années- personnes ont parfois augmenté ces problèmes.

Dans le passé, la haute direction a plusieurs fois examiné ce problème, comme par exemple dans l'exposé de la région de l'Ontario au C.D.P. en janvier 1981. On trouvera à l'annexe F des détails complémentaires sur le mécanisme de transfert.

2.5 Relations entre les Indiens et les provinces

Une participation importante des Indiens à l'éducation est restreinte du fait de la grande variété des mécanismes utilisés par les bandes pour influer sur les programmes des écoles provinciales. La participation indienne à l'éducation provinciale va de l'administration de commissions scolaires entières, comme c'est le cas pour les Nishgas en C.-B. et les Cris au Québec, jusqu'à l'absence totale d'entrée aux écoles autrement que pour les visites des parents.

Le manque de réaction dans les administrations provinciales entraîne des demandes pour la construction dans les réserves d'écoles administrées par le gouvernement fédéral ou par les bandes. Ce fait a des conséquences importantes pour le budget des immobilisations et l'allocation d'années- personnes du Ministère.

2.6 Autorités scolaires des bandes

Les relations formelles entre le Ministère et les communautés se font par l'intermédiaire du conseil de la bande. Les bandes ont établi diverses structures pour remplir le rôle d'autorité scolaire. Dans quelques communautés, le conseil assume ces fonctions ou, parfois, les confie à un comité de ses membres ou à un conseiller qu'il désigne. Ailleurs, les conseils des bandes délèguent leurs responsabilités en matière d'administration locale de l'éducation à des comités scolaires nommés ou élus dont les membres ne sont pas des conseillers de la bande. La politisation continuelle de l'éducation des Indiens suggère qu'il serait souhaitable d'en confier la responsabilité exclusive à un organisme distinct du conseil de la bande.

La possibilité que l'éducation soit reliée à d'autres questions et priorités de dépenses dans la communauté peut entraîner de sérieuses difficultés.

Dans le passé, nous avons vu des cas où des conseils de bande ont fermé des écoles ou empêché des enfants de se rendre dans des écoles fédérales ou provinciales en les gardant à la maison, pour exprimer leur déplaisir à l'égard de l'importance de l'assistance sociale ou des conditions des chemins dans les réserves.

Etant donné que les autorités scolaires indiennes n'ont aucun statut juridique, leur rôle n'est pas reconnu dans certaines administrations provinciales. L'incapacité des bandes d'influencer les autorités provinciales constitue un sérieux obstacle à l'administration locale dans certaines régions. Cet état de choses augmente également les demandes de construction d'écoles dans les réserves. Toutefois, sans la reconnaissance provinciale des qualifications du personnel et des programmes le statut scolaire des élèves est menacé.

Le procureur général du Manitoba a décidé que, lorsque des bandes indiennes ont refusé de participer à des ententes-cadres sur les frais de scolarité, elles ne sont pas habilitées, en droit, à signer des ententes avec les commissions ou les divisions scolaires provinciales. Lorsque l'autorité scolaire d'une bande n'est plus signataire d'un contrat portant sur l'enseignement, elle perd naturellement la plus grande partie de l'influence qu'elle pourrait exercer sur les questions scolaires.

En Ontario, on a contesté avec succès devant les tribunaux le droit de la bande d'être un employeur. De nombreuses bandes sont d'avis que la constitution en compagnie menace leur statut particulier.

2.7 Relation avec le développement communautaire

L'éducation est essentielle au développement de toute société. Toutefois, les initiatives de développement actuellement prises par les Indiens souffrent constamment du manque de ressources humaines qualifiées tant dans les métiers techniques que dans les sciences de la gestion. En conséquence, de nombreuses initiatives sont vouées à l'échec ou nécessitent l'allocation de fonds supplémentaires importants pour financer le recrutement, à l'extérieur, de conseillers ou d'autres spécialistes expérimentés.

Bien que des progrès aient été réalisés, les programmes d'éducation indienne peuvent mieux contribuer, à court terme, au développement social et économique des Indiens en procurant à ces derniers des possibilités directes d'emploi et de perfectionnement en gestion, comme aussi des possibilités de développement économique indirect

dans des activités de services comme le transport et la construction. Ce qui est plus important, l'éducation indienne peut contribuer à long terme à répondre aux aptitudes exigées en matière de développement social et économique aux niveaux local et régional.

L'école communautaire, en particulier dans les régions isolées, est un point focal naturel pour le développement communautaire. La communauté peut utiliser d'une manière générale les aptitudes et la formation du personnel et souvent les installations scolaires peuvent être le meilleur endroit pour l'éducation des adultes et les activités récréatives. Le désir du personnel enseignant de participer à des activités communautaires en-dehors de l'école doit être un critère prioritaire dans la sélection des employés des écoles des bandes vu l'impact énorme qu'a cette participation sur les attitudes des parents et de la communauté à l'égard de l'éducation.

Du point de vue de l'infrastructure de la communauté, la construction d'une école dans une réserve entraîne l'installation de canalisation d'eau, d'égouts et d'électricité qui, parfois, peuvent être étendues pour améliorer les services à la disposition du reste de la communauté.

2.8 Pouvoirs du Ministère

En vertu de l'article 4 de la Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, la responsabilité du ministre des Affaires indiennes s'étend à " ... toutes les questions qui sont du ressort du Parlement du Canada et que les lois n'attribuent pas à quelque autre ministère, département, direction ou organisme du Canada ...".

Les pouvoirs du Ministre de déléguer aux bandes sa responsabilité en matière de fourniture de services éducatifs sont douteux vu que la Loi sur les Indiens ne désigne pas la bande comme une entité avec laquelle le Ministre peut conclure des accords pour l'éducation des enfants indiens.

Quelques parents dissidents ont également disputé les pouvoirs du Ministre de transférer au conseil des bandes l'administration de l'éducation. Jusqu'à maintenant, aucune action judiciaire n'a été intentée.

La nature de la responsabilité du Ministre lorsque les bandes contrôlent leurs programmes éducatifs devrait être formellement déterminée.

Certains chefs indiens prétendent que le financement de l'éducation est un droit prépayé issu des traités et dont ils n'ont pas à rendre compte. La position juridique des autorités de la bande en matière d'éducation (pour autant qu'elles sont distinctes des conseils de la bande) obscurcit la question de l'obligation de rendre compte. La question de sanctions est problématique, étant donné que la responsabilité de fournir des services éducatifs est permanente.

2.9 Services en-dehors des réserves

La migration des autochtones vers des centres urbains et l'établissement d'agglomérations ayant des proportions élevées de migrateurs autochtones constituent des défis pour les municipalités intéressées. Dans certaines villes, surtout dans l'Ouest, les commissions scolaires ont pris des dispositions particulières pour l'éducation des Indiens. Ces dispositions peuvent revêtir la forme de programmes d'études et de services scolaires de soutien spéciaux pour les enfants autochtones dans les écoles régulières ou peuvent consister dans l'entretien d'écoles alternatives expressément conçues pour les enfants indiens des villes. Dans certains cas, ce sont les enseignants indiens qui ont pris l'initiative, les commissions scolaires n'étant intervenues qu'ultérieurement. Dans la plupart des cas, les commissions scolaires ne sont pas en mesure d'entretenir tous les programmes à orientation indienne que les organisateurs voudraient offrir. En conséquence, ce domaine devient un point focal en ce qui concerne les demandes de services éducatifs pour ceux qui résident en-dehors des réserves.

Dans le cas de la Plains Indian Cultural Survival School, école non-traditionnelle administrée par la commission scolaire de Calgary, ses promoteurs se sont assurés le soutien des représentants élus des municipalités, de la province et du gouvernement fédéral pour le financement de l'école. En vertu des textes législatifs actuels, le Ministère ne peut pas satisfaire à ce genre de demandes si elles sont présentées au nom d'Indiens résidant hors d'une réserve.

2.10 Double emploi des installations

La politique actuelle du Ministère, telle que l'a définie l'Honorable Jean Chrétien aux bandes en 1973, est de ne pas satisfaire aux demandes des bandes concernant la construction d'installations scolaires dans les réserves lorsque l'investissement du Ministère dans une école mixte fédérale/provinciale n'est pas encore amorti.

Certaines bandes interprètent cette restriction comme un manque de faire honneur à l'esprit de la politique d'administration locale. A l'appui de leur thèse, elles se réfèrent à l'avant-dernier alinéa de cette même lettre de 1973 qui déclare:

> "Toutefois, il y aura des époques où il sera évident à toutes les parties intéressées que ni des négociations ni des changements aux conditions d'un accord ne régleront le problème. En pareil cas, le Ministère devra récupérer la plus grande partie possible du capital initialement investi avant de résilier l'accord et de construire une école dans la réserve."

Dans certains cas, le Ministère, pour divers motifs, a consenti à résilier des accords d'immobilisations existantes. En se fondant sur certaines tendances, en particulier dans l'Ouest, on s'attend à un accroissement de la demande des bandes indiennes visant à la résiliation d'accords d'intégration scolaire. Le fait pour le Ministère de ne pas répondre positivement à de telles demandes peut amener les bandes indiennes à prendre des mesures unilatérales consistant à retirer les élèves des écoles provinciales, ce qui obligerait le Ministère à dédommager les commissions scolaires provinciales des frais qu'elles auront engagés pour une participation éventuelle et non réelle. Il est essentiel que la politique actuelle soit réexaminée dans un délai des plus courts.

Il faut examiner les ramifications éventuelles d'une modification de la politique dans ce domaine. Entre janvier 1949 et juin 1981, le Ministère a investi 103 985 000 $ dans les écoles mixtes fédérale/ provinciale. On a estimé, qu'au prix actuel, le remplacement de ces installations coûterait 491 000 000 $. Dans le climat économique actuel, compte tenu de la diminution des inscriptions, il y a peu de probabilités que les commissions scolaires consentent à rembourser une partie quelconque de l'investissement du Ministère dans leurs écoles.

Un plan de travail devrait comprendre une réévaluation plus précise et plus à jour de la politique actuelle.

2.11 Engagement à l'égard de l'administration locale

En résumé, les malentendus sur les restrictions apportées à l'adminstration locale persistent, en grande partie, parce que ces restrictions n'ont jamais été bien définies

et ont amené beaucoup d'Indiens à conclure que le gouvernement fédéral n'était pas fermement engagé à l'égard de l'administration locale et n'avait jamais entendu transférer cette administration aux autorités locales.

En dépit de cette confusion apparente, le Ministère est toujours demeuré engagé à l'égard d'une administration locale. Toutefois, le fait qu'on n'a ni établi et ni communiqué l'éventail des directives opérationnelles nécessaires pour la mise en application de la politique a contribué au malentendu.

Même si des changements législatifs fournissaient une meilleure base, le gouvernement fédéral continuerait d'être responsable de la dépense des fonds et du résultat qualitatif des programmes comme le sont les ministères provinciaux de l'éducation. Ce fait doit être clairement compris par tout le monde. Malgré cela, l'administration locale constitue toujours l'objectif souhaité qui nécessite une définition, puis le soutien nécessaire à sa réalisation. La politique a besoin d'être reconfirmée et clarifiée.

Il est essentiel d'insister sur le fait que les Indiens reconnaissent que des rapports importants existent entre la mise en oeuvre de l'administration locale et une amélioration de la qualité de l'éducation. Par conséquent, ne pas s'attaquer à la question de l'administration locale sous l'angle des principes directeurs aurait de sérieuses répercussions sur la qualité de l'éducation.

3.0 CADRE DE LA GESTION EN MATIERE D'EDUCATION

Le gouvernement fédéral n'a jamais établi le cadre institutionnel permettant d'offrir des services éducatifs complets aux Indiens. L'arrivée de l'administration indienne a servi davantage à mettre en relief les faiblesses et l'état de dépendance du système actuel.

La politique du Ministère en matière d'éducation avant 1973 a empêché l'établissement de structures appropriées et la mise en place des mécanismes nécessaires à un système moderne d'éducation. Le tableau de la page 41 illustre les faiblesses actuelles du système éducatif du Ministère lorsqu'on le compare aux services provinciaux classiques.

3.1 Considérations sur le système de l'éducation indienne

Les systèmes éducatifs provinciaux sont bien intégrés et complets; ils peuvent remplir d'une manière coordonnée toutes les fonctions nécessaires, depuis la planification jusqu'à la mise en oeuvre du programme. Les capacités réduites du Ministère en matière d'éducation des Indiens peut être mieux illustrée à l'administration centrale. Vers le milieu des années 1970, il y avait à l'administration centrale deux unités qui s'occupaient d'éducation, l'une intéressée à l'établissement de cette dernière, l'autre à son fonctionnement. Le personnel de soixante-seize années-personnes comprenaient, en Saskatchewan, une petite unité de formation en recherche. L'allocation actuelle d'années-personnes à l'administration centrale est de dix-neuf, avec six postes vacants.

Un système d'éducation indienne doit être conçu comme une synthèse de plusieurs systèmes, vu qu'il utilise des services administrés par le gouvernement fédéral, les bandes, les gouvernements provinciaux et le secteur privé. Le résultat naturel est une fragmentation poussée de l'éducation indienne. Aucune structure efficace nationale ou régionale n'a été créée pour établir le caractère de l'éducation indienne comme distincte et complexe, bien que constituant un ensemble reconnaissable au sein de l'éducation canadienne.

L'énoncé qui précède permet de formuler le principe directeur que voici:

> "LE SYSTEME DE L'EDUCATION INDIENNE EST FONDE SUR UN CADRE INSTITUTIONNEL QUI PERMET LA PRESTATION DE SERVICES EDUCATIFS COMPLETS UTILISANT UN VASTE EVENTAIL DE MECANISMES DE PROGRAMME."

ELEMENTS DU SYSTEME EDUCATIF

C.-B.	ALBERTA	MAINE
ECOLES (S.N.A.)		
INSTRUCTION PUBLIQUE		
Programme fondamentaux Etablissement d'un programme d'études Evaluation de l'apprentissage Programmes de carrière Services de langue française Examens	Services audiovisuels de programme d'études Langues, sciences etc. Experts-conseils Services linguistiques: traduction Evaluation des élèves et traitement des données Petite enfance: experts-conseils locaux	Financement réduit de l'établissement des programmes d'études Nombre de postes d'expert-conseil réduit Pas d'évaluation systématique des élèves
Education spéciale Education spéciale Education indienne Handicapés	Education spéciale: orientation et conseils Education industrielle	Peu d'éducation spéciale Nombre de postes de conseiller en orientation réduit
Mise en oeuvre du programme	Services locaux: bureaux régionaux	Surveillance réduite
SERVICES LEGISLATIFS		
Services d'imprimerie Centre pour médias	Direction des livres scolaires Programme de bibliothèque A.V.	Aucun matériel de programme d'études ou de services audio-visuels centralisés
SERVICES ADMINISTRATIFS		
Cours de correspondance Publications	Division de soutien Evaluation des élèves Ecoles de correspondance de l'Alberta Direction des livres scolaires	Aucun service
PERSONNEL-SERVICES D'EDUCATION		
Personnel enseignant Services aux enseignants Accréditation et évaluation scolaire	Services du personnel	Aucun service au sein de l'Education Evaluation scolaire restreinte - manque d'années-personnes
POST-SECONDAIRE (S.N.A.)		
EDUCATION PERMANENTE		
Education permanente Education fondamentale des adultes		Etudes des programmes universitaires et professionnels Education fondamentale des adultes presqu'entièrement supprimée pour des raisons budgétaires
SERVICES DE GESTION		
Planification et analyse Projets de formation Formation de la main-d'oeuvre Services aux étudiants	(MINISTERE DISTINCT)	Services aux étudiants réduits
SERVICES DES PROGRAMMES		
Programmes pour écoles secondaires Recherche et développement		Financement d'organismes extérieurs seulement - aucun travail de développement possible
SERVICES MINISTERIELS (S.N.A.)		
ETABLISSEMENT DE LA POLITIQUE	Analyse et établissement de la politique Recherche visant les questions de fond	Peu important Aucune capacité de recherche
SERVICES DU PERSONNEL	Personnel	Aucun service relevant de l'Education
DONNEES ET RENSEIGNEMENTS		
Services des données Planification des projets Services de renseignements	Evaluation des élèves et traitement des données Planification et recherche: experts-conseils Communications: relations publiques Communications et technologie en matière d'éducation	A titre minimal de renseignement seulement Aucun poste dans l'éducation Mince
Bibliothèque	Bibliothèque	Aucune diffusion aux écoles
SERVICES FINANCIERS		
Finances des écoles Finances postsecondaires Finances du Ministère	Finances, statistiques et législation Conseiller juridique Vérificateur interne Registres	Services extérieurs à l'éducation
SERVICES DES INSTALLATIONS		
Installations scolaires Installations postsecondaires	Administration des immeubles scolaires	Construction et entretien non contrôlés par l'Education

4.0 QUESTIONS DE FINANCEMENT

Les questions de financement ont occupé une place de premier plan dans le dialogue entre le Ministère et les Indiens concernant l'éducation. Jusqu'ici, on n'a pu clairement identifier aucun principe directeur au sujet du financement de l'éducation indienne. L'allocation des fonds disponibles a été assujettie à des considérations très variées, dont les plus évidentes sont l'établissement par les provinces de frais de scolarité et les pressions politiques exercées par les groupes indiens.

Une source importante de frustration pour les Indiens a été le fait que le Conseil du Trésor s'attendait à ce que le transfert au contrôle local et l'administration des programmes éducatifs par les bandes n'entraînent pas des frais supplémentaires.

Un thème commun à toutes les analyses des points en litige est qu'un problème de financement existe dans la plupart des domaines de programmes éducatifs, portant à croire que le principe directeur suivant doit devenir la base de conceptions futures du financement de l'éducation indienne:

> LES NIVEAUX ET LES FORMULES RELATIFS AU FINANCEMENT DE L'EDUCATION DES INDIENS SONT FONDES SUR LES NORMES PROVINCIALES AVEC, EN PLUS, LES ELEMENTS DE COUT RELATIFS AUX CARACTERISTIQUES PARTICULIERES DE L'ADMINISTRATION, DE LA PROGRAMMATION ET DE LA MISE EN OEUVRE DE L'EDUCATION INDIENNE.

VIII. SOLUTIONS PROPOSEES

1.0 APERCU

Dans la partie précédente de la présente étude nous avons identifié et examiné les questions relatives à l'éducation indienne dans le contexte de la politique actuelle du Ministère. Comme nous l'avons montré dans cet examen, de nombreux problèmes n'ont pas été réglés à cause d'une interprétation et d'une application inconséquentes de la politique ministérielle. Les principes directeurs faisant valoir le fond de cette politique ont été implicites et incomplets.

Dans une tentative de régler les problèmes relatifs à l'éducation indienne, il est proposé que les principes directeurs de la politique soient formalisés et mis en application.

Cette partie résume les principes directeurs formels recommandés et prévoit un plan de travail préliminaire pour mettre ces principes directeurs en opération.

2.0 PRINCIPES DIRECTEURS PROPOSES

Voici les principes directeurs formels proposés:

Qualité de l'éducation

1. L'EDUCATION DES INDIENS RENFORCE L'IDENTITE CULTURELLE DE L'ELEVE.

2. L'EDUCATION DES INDIENS DONNE AUX ELEVES LES APTITUDES FONDAMENTALES RECONNUES EN MATIERE D'APPRENTISSAGE.

3. POUR LES INDIENS, LA REALISATION DU POTENTIEL DE CHACUN D'EUX CONSTITUE UN BUT FONDAMENTAL DE L'EDUCATION.

4. L'EDUCATION DES INDIENS VISE AU PROGRES DU POINT DE VUE DES OBJECTIFS SOCIAUX ET ECONOMIQUES DE LA COLLECTIVITE, DE SES BESOINS EN RESSOURCES HUMAINES ET DE LA POSSIBILITE POUR SES MEMBRES DE TROUVER UN EMPLOI.

5. LA QUALITE DES PROGRAMMES D'EDUCATION DES INDIENS EST CONTROLEE PAR LE MINISTERE; ELLE EST EQUIVALENTE AUX NORMES PROVINCIALES.

6. LES NORMES CONCERNANT LES INSTALLATIONS INDIENNES CONSACREES A L'EDUCATION SONT FONDEES SUR LES NORMES PROVINCIALES.

Administration indienne

1. EN VERTU DE LA LOI SUR LES INDIENS, LE MINISTERE EST RESPONSABLE DE L'EDUCATION DES INDIENS ET DOIT, EN DEFINITIVE, RENDRE COMPTE AU PARLEMENT DES FONDS PUBLICS DEPENSES ET DES RESULTATS OBTENUS.

2. LA RESPONSABILITE DE LA MISE EN OEUVRE DES PROGRAMMES D'EDUCATION DES INDIENS EST TRANSFEREE AUX AUTORITES SCOLAIRES DES BANDES LORSQUE CES DERNIERES LE DEMANDENT ET LORSQUE DES ACCORDS DE CONTRIBUTION CONVENABLES SONT CONCLUS ET QUE LES BANDES ONT EU LA POSSIBILITE D'ACQUERIR LES APTITUDES DE GESTION NECESSAIRES.

3. EN VERTU DES TERMES DES ACCORDS DE CONTRIBUTION, LES AUTORITES SCOLAIRES INDIENNES DOIVENT RENDRE COMPTE AU MINISTRE DE LA DEPENSE DES FONDS PUBLICS.

4. LES AUTORITES SCOLAIRES INDIENNES REPRESENTENT LES PARENTS DE LEUR COMMUNAUTE ET SONT RESPONSABLES A LEUR EGARD DE L'ETABLISSEMENT DES PRINCIPES, DE LA PLANIFICATION, DE LA PRESTATION DES PROGRAMMES ET DE LA QUALITE DE L'EDUCATION.

5. LE MINISTERE ENCOURAGE UNE RESPONSABILITE ACCRUE DES INDIENS ET LEUR COLLABORATION AVEC LES COMMISSIONS SCOLAIRES PROVINCIALES.

Cadre de la gestion de l'éducation

1. LE SYSTEME DE L'EDUCATION INDIENNE EST FONDE SUR UN CADRE INSTITUTIONNEL QUI PERMET LA PRESTATION DE SERVICES EDUCATIFS COMPLETS UTILISANT UN VASTE EVENTAIL DE MECANISMES DE PROGRAMME.

Financement

1. LES NIVEAUX ET LES FORMULES RELATIFS AU FINANCEMENT DE L'EDUCATION DES INDIENS SON FONDES SUR LES NORMES PROVINCIALES AVEC, EN PLUS, LES ELEMENTS DE COUT RELATIFS AUX CARACTERISTIQUES PARTICULIERES DE L'ADMINISTRATION, DE LA PROGRAMMATION ET DE LA MISE EN OEUVRE DE L'EDUCATION INDIENNE.

3.0 PLAN DE TRAVAIL

En vue de régler les problèmes de l'éducation indienne et de rendre opérationnels les principes directeurs, un certain nombre de projets de travail doivent être entrepris. Sous réserve de la souscription du Ministère aux principes directeurs proposés et aux projets importants envisagés ainsi que de l'attitude adoptée à l'égard du processus de consultation avec les Indiens, on établira au cours des trois prochains mois et l'on soumettra à la haute direction, à des fins d'examen et d'approbation, le répertoire des tâches prioritaires, des délais et des besoins en ressources. L'établissement des priorités des tâches comprendra l'identification de celles qui peuvent être entreprises sans augmentation des ressources ou des coûts.

Bien que les principales étapes des tâches en question aient déjà fait l'objet d'un travail considérable, les besoins en ressources seront importants. Pour réduire cette charge de travail, la direction de l'éducation pourra compter, lorsque cela est possible, sur l'appui du PAG.

On trouvera ci-après une description des principaux projets de travail en question:

3.1 Qualité de l'éducation

3.1.1 Etablissement d'un programme d'études

- Identifier le programme d'études provincial fondamental
- Préparer un inventaire des éléments spéciaux des programmes d'études actuels dans les systèmes scolaires du gouvernement fédéral, des provinces et des bandes
- Etablir des objectifs pour les éléments spéciaux d'un programme d'études
- Evaluer l'opportunité des éléments spéciaux des programmes d'études actuels
- Etablir et communiquer des normes
- Etablir une méthode pour l'examen, la conception et la création du programme d'études
- Explorer l'utilisation des projets de démonstration
- Etudier l'établissement d'un centre de diffusion des programmes d'études pour la distribution d'une nouvelle documentation aux autorités scolaires indiennes

3.1.2 Installations

- Identifier les normes provinciales applicables aux installations scolaires
- Préparer un inventaire de l'arriéré actuel de la construction d'immeubles et d'écoles
- Etudier un échéancier réaliste pour le programme de construction
- Chercher des méthodes alternatives pour le financement des écoles

3.1.3 Soutien aux élèves

- Identifier les normes provinciales pour les services de soutien aux élèves

- Préparer un inventaire des services de soutien actuellement mis à la disposition des élèves indiens dans les écoles des bandes et dans les écoles fédérales

- Evaluer si les services de soutien actuels à la disposition des élèves indiens sont convenables

- Identifier les besoins particuliers des élèves indiens en matière de soutien

- Etablir et communiquer les normes

- Etablir une méthode pour l'examen, la conception et l'établissement des services de soutien aux élèves.

3.1.4 Soutien du personnel

- Identifier les normes provinciales pour:

  . les services de soutien aux enseignants
  . les experts-conseils scolaires
  . l'orientation des enseignants
  . la formation en cours d'emploi
  . le perfectionnement professionnel
  . les conférences et les ateliers
  . les résidences des enseignants dans les communautés isolées

- Identifier les pratiques actuelles suivies dans les écoles des bandes et les écoles fédérales

- Quantifier les différences en les comparant aux normes provinciales

- Evaluer les effets de ces différences

- Identifier les effets de la politique de la Commission de la Fonction publique en matière de dotation en personnel

- Etablir une méthode pour l'examen, la conception et la création de normes de soutien au personnel.

3.1.5 Contrôle

- Etablir les systèmes et les méthodes à suivre pour contrôler la qualité des fonctions relatives à l'éducation et évaluer le rendement.

3.2 Administration locale

3.2.1 Rôle des autorités scolaires indiennes

- Etablir le mandat des autorités scolaires indiennes en matière:

  . de rôles et responsabilités
  . de rapports avec la communauté
  . d'obligation de rendre compte du financement
  . de politique, de structure et de méthode de fonctionnement
  . de conditions relatives à la présentation des rapports
  . de rapports avec les Affaires indiennes

3.2.2 Système éducatif

Etude d'organismes scolaires professionnels indiens régionaux et nationaux pour l'amélioration de la qualité de l'éducation.

3.2.3 Responsabilité des Affaires indiennes

- Etablir des systèmes de responsabilité, y compris les critères qualitatifs de responsabilité, les objectifs des programmes et les mesures de rendement devant être utilisés à l'égard des systèmes des écoles des bandes et des écoles fédérales et provinciales.

3.2.4 La délégation des pouvoirs

- Etablir des directives et des marches à suivre pour la délégation des pouvoirs, par les Affaires indiennes, aux autorités scolaires indiennes, y compris les dispositions concernant:

  . la prise de conscience et la participation communautaire
  . la structuration et la formation des autorités scolaires des bandes
  . un accord global relativement à la délégation des pouvoirs

3.2.5 Accords de contribution

- Etablir un contrat-type de contribution qui comprendrait, entre autres, des dispositions concernant le mandat des autorités scolaires indiennes, les conditions de responsabilité et les normes régissant la qualité de l'éducation.

3.2.6 Double emploi des installations

- Evaluer la politique actuelle et identifier ses effets sur l'éducation indienne

- Réviser la politique à des fins de pertinence.

3.3 Cadre de gestion

- Définir les rôles et les attributions du Ministère à l'égard des fonctions suivantes:

  . établissement d'un programme d'études
  . installations
  . soutien aux élèves
  . soutien aux enseignants
  . contrôle
  . rapports avec les autorités indiennes scolaires
  . rapports avec les autres autorités indiennes
  . rapports avec les gouvernements provinciaux

- Concevoir les structures organisationnelles, nécessaires dans l'administration centrale et dans les régions pour remplir ces rôles et ces attributions

- Identifier les besoins en ressources humaines

- Examiner les mécanismes pour un apport des autorités scolaires indiennes aux éléments des programmes tels que l'établissement de programmes d'études et de normes

- Examiner le besoin éventuel de fondations scolaires indiennes indépendantes pour faciliter le développement d'une éducation spécifiquement indienne.

3.4 Financement

- Faire une estimation des coûts additionnels nécessaires pour l'adoption de programmes spéciaux destinés aux Indiens, y compris:

  . le cadre de gestion
  . l'établissement d'un programme d'études

. les installations
. le soutien aux élèves
. le soutien aux enseignants
. le contrôle
. les autorités et organisations scolaires indiennes

3.5 Consultation avec les Indiens

Selon les résultats obtenus par le Comité de gestion ministériel, il faut sérieusement examiner le processus de consultation: son contexte, ses objectifs, ses paramètres, son mécanisme, etc. Il est à espérer que des recommandations conjointes découleront de cet examen.

- Préparation d'une étude sur la consultation

- Etablissement du processus de la consultation

- Etablissement des niveaux de financement

IX. IMPLICATIONS FINANCIERES

L'acceptation et la mise en oeuvre des principes directeurs proposés exigeraient une augmentation des dépenses relatives aux installations et à la conception, à la mise en oeuvre, à l'administration et à l'évaluation des programmes éducatifs. La présente partie vise à fournir une évaluation de l'importance de l'augmentation des dépenses en question.

Installations

Pour ce qui est des installations, deux questions importantes se présentent. La première concerne l'amélioration des installations médiocres et la suppression de l'arriéré des constructions. La deuxième question concerne le remplacement des installations scolaires mixtes par des installations dans les réserves.

L'amélioration des installations scolaires pour les rendre conformes aux normes provinciales exigerait une importante augmentation des dépenses. Les installations des écoles actuellement administrées par les bandes et par le gouvernement fédéral sont de qualité inférieure et il existe un gros arriéré de construction d'écoles. La phase II du plan de travail fournira une analyse région par région des besoins en installations et de leurs coûts.

Une modification de la politique relativement au remplacement des écoles mixtes par des écoles installées dans des réserves et administrées par les bandes exigerait une augmentation très importante du financement. Le coût de construction, dans les

réserves, d'installations scolaires faisant double emploi pour les élèves actuellement logés dans des écoles mixtes est estimé à 500 millions de dollars. Ce chiffre est une surestimation, parce qu'il est évident que la construction d'une école dans chaque réserve n'est pas économiquement faisable ni qu'il est de l'intention d'un grand nombre de bandes de le faire. Au cours de la dernière décennie, le nombre moyen des élèves dans les écoles mixtes s'est stabilisé entre 50 et 55 p. 100.

La détermination précise des besoins en financement et des délais feront l'objet d'une étude comme cela est indiqué dans le plan de travail.

Programmes éducatifs

Le principe directeur régissant le financement prévoit l'égalité avec les niveaux de financement provinciaux, plus l'addition d'éléments de coûts relatifs aux caractéristiques spéciales de l'éducation des Indiens.

Pour se conformer à ce principe de financement, une augmentation annuelle des dépenses estimée à 36 millions de dollars est nécessaire, répartis comme suit:

- augmentation des niveaux de financement des unités d'élèves conformément aux niveaux provinciaux (14 millions de dollars); et

- addition d'un élément de coût par unité, en reconnaissance des caractéristiques spéciales de l'éducation indienne (22 millions de dollars).

On trouvera à l'annexe G un résumé des hypothèses et des calculs sous-jacents.

Ces fonds supplémentaires seraient utilisés pour la conception, la mise en oeuvre, l'administration et l'évaluation des programmes éducatifs, y compris:

- l'enrichissement culturel

- l'établissement d'un programme d'études

- le développement professionnel

- les experts-conseils scolaires

- le soutien aux autorités scolaires de la bande

- une administration moderne et des mécansimes d'évaluation.

Les affectations déterminées du financement supplémentaire feront l'objet de propositions relatives à l'application des principes directeurs dans les phases subséquentes de cette étude.

X. RECOMMANDATIONS

En vue d'améliorer la qualité de l'éducation indienne et de réaliser une plus grande participation des Indiens à l'éducation indienne et à son contrôle, le programme des Affaires indiennes et inuit recommande que le Comité de gestion ministériel:

1. Approuve les principes directeurs à la base de la politique relative à l'éducation; et

2. Approuve en principe l'orientation indiquée dans le plan de travail préliminaire de la phase II.

ANNEXE A

LA MAITRISE INDIENNE DE L'EDUCATION INDIENNE

LA MAITRISE INDIENNE DE L'EDUCATION INDIENNE

DECLARATION DE PRINCIPE

présentée au

MINISTRE DES AFFAIRES INDIENNES
ET DU NORD CANADIEN

par la

FRATERNITE DES INDIENS DU CANADA

1972 par FRATERNITE DES INDIENS DU CANADA
TOUS DROITS RESERVES. Il est interdit de reproduire
cet ouvrage, en tout ou en partie, sans avoir l'autorisation écrite
de la Fraternité des Indiens du Canada

ISBN No. 0-919682-07-3

On peut se procurer des exemplaires de cet ouvrage à la:
FRATERNITE DES INDIENS DU CANADA
130, rue Albert, suite 1610
Ottawa K1P 5G4

TABLE DES MATIERES

	Page
PREFACE	iii
AVIS	iv
REMERCIEMENTS	v
PHILOSOPHIE INDIENNE DE L'EDUCATION	1
VALEURS INDIENNES	1
LE ROLE DES PARENTS	2
RESPONSABILITE	4
COMPETENCE FEDERALE	4
ADMINISTRATION LOCALE	5
REPRESENTATION AU SEIN DES CONSEILS SCOLAIRES	5
PROGRAMMES	7
PROGRAMMES D'ETUDES ET VALEURS INDIENNES	7
Ecoles maternelles et jardins d'enfants	9
Enseignement secondaire	9
Formation professionnelle	9
Formation des adultes	9
Enseignement postsecondaire	11
Cours d'information sur l'alcool et les drogues	11
LANGUE D'ENSEIGNEMENT	13

Page

CENTRES D'EDUCATION CULTURELLE 15

LES ENSEIGNANTS 16

PROGRAMMES DE FORMATION DES MAITRES ET DES CONSEILLERS PEDAGOGIQUES 16

Enseignants et conseillers pédagogiques indiens 16

Enseignants et conseillers pédagogiques Non-indiens..... 16

LES PARAPROFESSIONNELS INDIENS 17

INSTALLATIONS ET SERVICES 19

INSTALLATIONS SCOLAIRES INADEQUATES 19

NOUVELLES INSTALLATIONS SCOLAIRES 19

ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT 19

Résidences 19

Ecoles du jour 20

Foyers scolaires 21

Ecoles confessionnelles 21

PERSONNEL 21

RECHERCHE 22

DIFFICULTES D'INTEGRATION 23

RESUME DE LA POSITION DES INDIENS EN MATIERE D'EDUCATION 25

DECLARATION FINALE 29

BIBLIOGRAPHIE 30

PREFACE

Cette déclaration sur l'Education a été préparée par le Comité d'étude du Comité de négociations de la Fraternité des Indiens du Canada à titre de document de base qui servira dans l'avenir à prendre en commun des mesures dans le domaine de l'éducation.

Les questions qui y sont étudiées ont été déterminées par le Comité spécial du Conseil exécutif de la Fraternité des Indiens du Canada à Yellowknife (T.N.-O.), le 17 mai 1972.

Cette déclaration a été rédigée à partir des documents et des déclarations préparés par les associations provinciales et territoriales et des opinions émises par les représentants de ces associations à l'atelier sur l'éducation qui a eu lieu en juin 1972.

Y sont exposés,

..... la doctrine,
..... les objectifs,
..... les principes et
..... l'orientation

qui devront régir tous les programmes scolaires indiens.

En août 1972, l'Assemblée Générale de la Fraternité des Indiens du Canada a accepté le document sous réserve de certaines additions. La dernière version a été ratifiée par le Conseil exécutif en novembre 1972, et présentée au Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien le 21 décembre 1972. Dans une lettre adressée au président de la Fraternité des Indiens du Canada et datée du 2 février 1973, le Ministre a officiellement reconnu le présent document, en a endossé les propositions et s'est engagé, au nom du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à les mettre en application.

AVIS

Les principes et l'application de ce document ont été approuvés par les Indiens du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, et devront servir de base pour les services d'enseignement dispensés aux Indiens par leurs Départements d'Education respectifs.

REMERCIEMENTS

Ce document est fondé sur les nombreuses déclarations émises par les directeurs de l'éducation des organismes Indiens provinciaux et territoriaux au cours des dernières années au nom des chefs et des conseils de bandes des divers provinces et territoires. Nous remercions les directeurs de l'éducation de l'importante contribution qu'ils ont apportée à cette déclaration de principe collective.

Nous remercions également le Comité de l'éducation de la Fraternité des Indiens du Canada qui a rassemblé les points communs des déclarations des provinces et territoires. Les membres de ce comité sont:

John Knockwood et Peter Christmas
UNION DES INDIENS DE LA NOUVELLE-ECOSSE

Barry Nicholas
UNION DES INDIENS DU NOUVEAU-BRUNSWICK

Larry Bisonette, représentant de
L'ASSOCIATION DES INDIENS DU QUEBEC

Louis Debissage
UNION DES INDIENS DE L'ONTARIO

Verna Kirkness
FRATERNITE DES INDIENS DU MANITOBA

Rodney Soonias
FEDERATION DES INDIENS DE LA SASKATCHEWAN

Clive Linklater
ASSOCIATION DES INDIENS DE L'ALBERTA

Teddy Joe et William Mussell
UNION DES CHEFS INDIENS DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

David Joe
FRATERNITE DES AUTOCHTONES DU YUKON

James Wah-shee
FRATERNITE DES INDIENS DES TERRITOIRES DU NORD-OUEST

Jacqueline Weitz, Ph.D.
FRATERNITE DES INDIENS DU CANADA

Nous les remercions de la persévérance et de la patience dont ils ont fait preuve lors de la correction des nombreux documents qui ont précédé la version finale. Au nom de tous, je tiens à remercier d'une façon particulière Mlle Weitz, d'avoir si habilement coordonné les travaux, les réunions et la rédaction des textes qui ont abouti à la publication de ce document historique.

Je me dois enfin de signaler publiquement l'initiative qu'a prise le Conseil exécutif en lançant cette entreprise.

Le président de la
FRATERNITE DES INDIENS DU CANADA
George Manuel

OTTAWA (Ontario)
Décembre 1972

PHILOSOPHIE INDIENNE DE L'EDUCATION

Selon la tradition indienne, chaque adulte a personnellement la responsabilité d'apprendre à chaque enfant tout ce qu'il doit savoir pour bien vivre. Tout comme nos pères avaient une conception précise de ce qui était nécessaire pour être à leur époque un homme heureux et accompli, nous, les Indiens d'aujourd'hui, voulons que nos enfants apprennent que le bonheur et la satisfaction dépendent de:

- la fierté de soi,
- la compréhension des autres et
- l'harmonie des rapports de l'homme avec la nature.

Voici les qualités nécessaires pour survivre au 20e siècle:

- La fierté qui nous encourage à reconnaître nos talents et à en tirer parti, ainsi qu'à acquérir les aptitudes nécessaires pour gagner sa vie.
- La compréhension des autres qui nous permettra de rencontrer les autres Canadiens sur un pied d'égalité et à respecter les différences culturelles tout en mettant en commun nos ressources pour le bien de tous.
- L'harmonie de nos rapports avec la nature qui conservera l'équilibre entre l'homme et son milieu. Cela est nécessaire à l'avenir de notre planète ainsi qu'au maintien du climat qui a toujours permis à la sagesse indienne de s'épanouir.

Nous voulons que par l'éducation nos enfants acquièrent les connaissances nécessaires à la fierté de soi et à la compréhension d'eux-mêmes et du monde qui les entoure.

VALEURS INDIENNES

Nous voulons que l'éducation fournisse à nos enfants un milieu propice au développement des attitudes et des valeurs fondamentales qui sont en honneur dans la tradition et la culture indienne. Les valeurs que nous voulons transmettre à nos enfants, les valeurs qui font de notre peuple une grande race, ne sont pas écrites dans les livres. On les trouve dans notre histoire, dans nos légendes et dans notre culture. Nous croyons que si un enfant indien est pleinement conscient des principales valeurs indiennes, il pourra à bon droit être fier de notre race et de lui-même en tant qu'Indien.

Nous désirons que nos enfants apprennent à vivre selon les plus hautes valeurs de notre culture. A leur arrivée à l'école, nos enfants ont déjà acquis certaines habitudes et certaines attitudes déterminées par les expériences familiales. Les programmes scolaires qui tiennent compte de ces valeurs respectent les priorités culturelles et donnent suite à l'éducation que les parents ont donnée aux enfants dès leur jeune âge. Au cours de ce premier apprentissage, on insiste sur les attitudes suivantes:

..... l'autonomie,
..... le respect de la liberté personnelle,
..... la générosité,
..... le respect de la nature,
..... la sagesse.

Toutes ces valeurs occupent une place particulière dans le mode de vie indien. Bien qu'elles puissent être comprises et interprétées de diverses manières par différentes cultures, il est très important que les enfants indiens aient la possibilité d'acquérir un système de valeurs compatible avec leur culture.

Le fossé entre notre peuple et ceux qui ont choisi, souvent de bon gré, de venir habiter avec nous dans ce pays de beauté et d'abondance est immense lorsqu'il s'agit d'établir le respect et la compréhension mutuels. Pour ce faire, il est essentiel que tous les enfants canadiens, de quelque origine qu'ils soient, aient l'occasion au cours de leur vie scolaire, d'étudier l'histoire, les coutumes et la culture des premiers habitants et des premiers citoyens de ce pays. Nous proposons que les autorités compétentes, et particulièrement celles des ministères provinciaux et territoriaux de l'éducation, tiennent compte de ce facteur dans l'élaboration des programmes d'étude et le choix des manuels utilisés dans les écoles canadiennes.

LE ROLE DES PARENTS DANS LE CHOIX DES OBJECTIFS

Pour éviter les conflits de valeurs qui, dans le passé, ont incité les Indiens au recul et à l'échec, les parents indiens doivent se charger de l'éducation et plus particulièrement d'en fixer les objectifs. En bref, voici ce que nous voulons pour nos enfants:

..... renforcer leur identification à la race indienne.
..... leur donner une formation qui leur permettra de gagner convenablement leur vie dans notre société moderne.

Nous sommes les mieux placés pour juger des genres de programmes scolaires qui conviennent à la réalisation de ces objectifs sans porter préjudice à l'enfant.

Nous nous devons de reprendre le droit de diriger l'éducation de nos enfants. Forts de deux principes éducatifs reconnus par la société canadienne, soit la responsabilité des parents et l'administration locale de l'éducation, les parents indiens veulent participer et s'associer au gouvernement fédéral, dont la responsabilité juridique dans ce domaine est établie dans les traités et la Loi sur les Indiens. Tout en soutenant que seuls les Indiens peuvent définir une philosophie de l'éducation fondée sur les valeurs indiennes et adaptée à la vie moderne, nous croyons fermement que la responsabilité financière de l'enseignement de tout genre et à tous les niveaux, dispensé à tous les Indiens inscrits vivant à l'intérieur ou à l'extérieur des réserves, relève du gouvernement fédéral. Pour atteindre cet objectif, il faudra que les représentants des Indiens, travaillant en étroite collaboration avec les représentants du Ministère des Affaires indiennes, déterminent les besoins et les priorités des communautés locales suivant les subventions gouvernementales disponibles.

Il est temps d'apporter un changement radical à l'éducation dispensée aux Indiens. Nous visons un système d'éducation qui correspond à la philosophie et aux besoins des Indiens. Nous voulons que l'éducation contribue au sens de l'identification et de la confiance en soi chez nos enfants.

Nous croyons à l'éducation:

..... en tant que préparation à la vie,
..... en tant que moyen de choisir librement son lieu de vie et de travail,
..... en tant qu'outil nous permettant de participer pleinement à notre progrès sur les plans sociaux, économiques, politiques et éducatifs.

L'éducation nous apparaît comme étant autre chose qu'un choix entre "ceci ou cela". Il nous faut la liberté de choisir entre plusieurs possibilités et plusieurs solutions. Seul un mode d'administration locale de l'éducation nous permettra de prendre des décisions dans des cas concrets. Nous soutenons qu'il appartient aux bandes indiennes de prendre ces décisions et d'exercer pleinement leurs responsabilités en offrant aux enfants le meilleur enseignement possible.

Nous nous préoccupons surtout de quatre domaines où il faut apporter certaines améliorations:

- les responsabilités,

- les programmes,

- les professeurs, et

- les services.

Dans les pages suivantes, nous présenterons de façon objective les principes directeurs à suivre dans la pratique.

RESPONSABILITE

RESPONSABILITE JURIDIQUE DE L'EDUCATION DES INDIENS

En vertu des traités et de la Loi sur les Indiens, c'est le gouvernement fédéral qui a la seule responsabilité juridique de l'éducation des Indiens. Le transfert des pouvoirs concernant l'éducation des Indiens ne peut se faire que du gouvernement fédéral aux bandes indiennes. Tous les services éducatifs aux indiens qui relèvent actuellement des provinces ou des territoires ne leur sont confiés que par suite de contrats ou d'ententes entre les conseils de bandes, les conseils scolaires, les départements d'éducation provinciaux ou territoriaux, et le gouvernement fédéral.

Participeront aux futures ententes mixtes:

1) les bandes indiennes,
2) les autorités en charge de l'éducation: soit au niveau local, provincial ou territorial,
3) le gouvernement fédéral.

Ces contrats devront reconnaître le droit des Indiens à une éducation gratuite et subventionnée par le gouvernement fédéral.

Les Indiens concernés doivent étudier avec les représentants du ministère des Affaires indiennes toutes les ententes existantes et faire des recommandations précises pour qu'elles soient révisées, résiliées ou maintenues.

En plus d'offrir des services scolaires habituels, conformément aux accords, il faut également s'intéresser aux besoins locaux d'orientation des enseignants, des garderies de jour, de cours de recyclage, d'enseignement, de conseillers pédagogiques indiens, etc.

Dans les cas où les bandes désireront former un district scolaire sous la juridiction fédérale, les mesures nécessaires devront être prises pour que les autorités scolaires provinciales reconnaissent le district en question.

Les contrats ou ententes en bloc, conclus entre le gouvernement fédéral et les provinces ou les territoires, violent les principes d'Administration locale et de Responsabilité des parents, s'ils sont signés sans l'avis et sans le consentement des parents intéressés. Les enfants venant souvent de plusieurs bandes distinctes dispersées à travers le pays, il peut s'avérer nécessaire que la participation des Indiens se fasse par l'entremise de leurs associations provinciales/territoriales. Cependant, le principe de la responsabilité des parents devra toujours être respectée et les bandes locales se réserveront le droit de réviser et d'approuver les modalités des accords.

ADMINISTRATION LOCALE

Autrefois, le comité scolaire était un organisme consultatif à pouvoirs limités, régissant certains aspects du programme scolaire. Il doit dorénavant prendre la responsabilité de l'éducation, administrant lui-même les fonds et possédant les pouvoirs connexes d'un agent exécutif efficace. Le gouvernement fédéral doit donc prendre les mesures nécessaires pour transférer aux bandes locales les pouvoirs et les subventions destinés à l'enseignement des Indiens.

La bande déterminera elle-même le genre de rapport qui devra exister entre le conseil de bande et le comité scolaire ou, plus précisément, la COMMISSION SCOLAIRE de la bande. Les rôles respectifs du Conseil de bande et de la commission scolaire devront être clairement définis par la bande et leurs pouvoirs bien délimités pour assurer une collaboration très étroite et pour faire en sorte que l'administration locale devienne une réalité.

Les fonctions de la Commission scolaire seront les suivantes:

..... établir les budgets, contrôler les dépenses et établir les priorités;
..... déterminer les genres d'établissements appropriés aux besoins locaux; i.e. externats, pensionnats, foyers scolaires, jardins d'enfants, maternelles, écoles secondaires;
..... embaucher le personnel et établir les programmes d'études en tenant compte de la langue et de la culture indienne;
..... administrer les bâtiments scolaires et les installations matérielles;
..... établir un système de formation des adultes, et des cours de recyclage;
..... négocier des ententes avec les conseils scolaires, afin d'obtenir les services nécessaires correspondant aux besoins locaux;
..... participer à l'élaboration et à l'évaluation des programmes scolaires mis en oeuvre à l'intérieur et à l'extérieur des réserves;
..... fournir des services d'orientation pédagogique.

Les réserves désirant administrer elles-mêmes leur Commission scolaire doivent avoir accès à des cours de formation comprenant tous les aspects de l'administration scolaire. Il est important que les bandes qui s'acheminent vers l'administration locale aient l'occasion de bien s'y préparer. Une fois que les parents se seront rendus responsables des écoles de la région, il sera tout aussi important de poursuivre cette formation au cours de la période d'initiation.

REPRESENTATION AU SEIN DES CONSEILS SCOLAIRES

Les élèves indiens doivent être représentés de façon adéquate au sein des conseils scolaires dont ils relèvent. Pour que l'intégration des Indiens donne des résultats positifs, les parents doivent pouvoir participer aux décisions relatives à l'éducation.

Puisque 60% des élèves indiens sont inscrits dans les écoles provinciales/territoriales, il est urgent de leur assurer une représentation adéquate dans tous les conseils scolaires locaux. Puisque cette question relève des provinces ou des territoires, il faudra que ceux-ci adoptent des lois, assurant aux Indiens une représentation proportionnelle au nombre d'enfants fréquentant les écoles, et ce dans chacun des conseils scolaires, et prévoyant au moins un représentant indien dans les localités où les élèves indiens sont peu nombreux. Les lois déjà en vigueur ne sont pas toujours efficaces et devraient être révisées. Ni les lois facultatives, ni les lois restrictives ne suffisent.

Une Commission scolaire de la bande, reconnue comme agent négociateur responsable et contrôlant l'administration financière des fonds sera en bonne position pour négocier une représentation adéquate au sein des conseils scolaires chargés de dispenser les services éducatifs aux communautés indiennes.

Il est urgent d'établir les lois assurant UNE REPRESENTATION RESPONSABLE ET UNE PARTICIPATION A PART ENTIERE de tous les parents dont les enfants fréquentent des écoles provinciales/territoriales.

Les associations indiennes et le gouvernement fédéral devront prendre tous les moyens nécessaires pour mettre à exécution un programme efficace de relations publiques afin d'expliquer leurs rôles respectifs et celui des Commissions scolaires des bandes en matière d'éducation aux ministres provinciaux/territoriaux de l'Education, à leurs collaborateurs et aux membres des conseils scolaires.

PROGRAMMES

PROGRAMME D'ETUDES ET VALEURS INDIENNES

S'il ne connaît pas ses origines, c'est-à-dire l'histoire de son peuple, son système de valeurs, ses coutumes et sa langue, l'enfant n'arrivera jamais à une juste perception de lui-même, de ses possibilités et de tout son potentiel humain. La culture et les valeurs indiennes tiennent une place unique dans l'histoire de l'humanité et l'enfant indien qui s'intéresse à son patrimoine culturel en sera fier. Les cours qu'il reçoit et, en fait, toute son expérience scolaire doivent contribuer à renforcer l'image qu'il a de lui-même en tant qu'Indien.

Le système scolaire actuel place les élèves autochtones dans un milieu culturel qui leur est étranger. Quand on n'ignore pas totalement la contribution des Indiens on la présente souvent sous un mauvais jour. Les programmes d'études, tant dans les écoles fédérales que provinciales/territoriales, doivent tenir compte de la culture, des valeurs, des coutumes, des langues indiennes ainsi que de leur contribution à l'histoire canadienne. Des cours d'histoire et de culture indienne devraient susciter chez l'enfant indien la fierté de sa race et, chez le non-Indien, le respect de ses camarades autochtones.

Un programme d'étude ne doit pas être un moyen archaique et statique de transmission des connaissances. C'est un instrument précis qui, sujet à modification et à amélioration, peut et doit répondre à des critères précis en vue d'en arriver à un but déterminé. Pour les parents indiens, le programme d'études est un moyen d'atteindre leur objectif en matière d'éducation; ils veulent donc élaborer un programme qui maintiendra l'équilibre et le rapport entre les matières scolaires et les réalités culturelles indiennes.

Dans les écoles où sont inscrits des élèves indiens, il faut une collaboration entière entre les responsables de l'enseignement au niveau fédéral et provincial/territorial et les autorités indiennes pour organiser un programme qui tient compte de la culture indienne.

(1) Le système fédéral doit fournir aux Indiens des fonds leur permettant de travailler en collaboration avec des spécialistes en programmes. Ensemble, ils choisiront et mettront à l'épreuve un programme adapté, élaboré à partir des meilleurs aspects des deux cultures.

(2) Au niveau provincial/territorial, les ministères de l'Education devront établir de la même façon, en collaboration avec les Indiens, les programmes d'étude, et ce avec l'appui financier du gouvernement au niveau fédéral, provincial et territorial.

Afin d'améliorer la qualité de l'enseignement donné à tous les élèves, Indiens et non-Indiens, on recommande aux autorités des systèmes scolaires provinciaux/territoriaux et privés de prendre d'autres mesures, soit:

(a) de nommer des autochtones au sein du personnel chargé d'établir les programmes, afin de surveiller la préparation et la diffusion d'un matériel d'enseignement adapté aux Indiens et destiné aux écoles provinciales/territoriales, en les dotant de l'effectif humain et technique nécessaire à l'accomplissement de cette tâche;

(b) de retirer tout le matériel d'enseignement (manuels, etc.) qui est négatif, biaisé ou inexact en ce qui concerne l'histoire et la culture indienne;

(c) de donner une plus grande place à la race indienne dans les programmes en signalant leur apport à la vie canadienne par des cours supplémentaires en économie, en sciences, en médecine, en agriculture, en géographie, etc. ainsi que par des cours spéciaux de langue, de culture, de musique, d'art, de danse et d'artisanat indiens;

(d) de collaborer avec les Indiens pour établir des programmes d'études destinés aux Indiens à tous les niveaux de scolarité;

(e) d'abolir les tests d'intelligence et les tests normalisés, en ce qui concerne les élèves indiens. Il a été démontré que ces tests ne révèlent pas avec justesse l'intelligence des enfants appartenant à des groupes ethniques minoritaires.

Il faut préparer des manuels qui mettent en valeur l'importance du rôle des Indiens dans l'histoire canadienne; il faut également préparer un matériel de lecture qui soit adapté à l'expérience de l'enfant indien vivant dans les régions isolées du Nord. Tous les gouvernements doivent être disposés à répondre aux besoins des autochtones et à appuyer leur désir légitime de se procurer de meilleurs manuels. Il faudrait charger des Indiens de collaborer avec des historiens et des éducateurs à la rédaction d'ouvrages appropriés.

Tous les Indiens, jeunes et vieux, doivent avoir accès à une large gamme de possibilités en matière d'éducation. Dans de nombreuses communautés, les problèmes locaux auxquels font face les Indiens devront nécessairement entraîner un enseignement amélioré et pertinent. Il existe un grand besoin d'écoles maternelles, de jardins d'enfants, d'enseignement secondaire, de formation professionnelle, d'enseignement aux adultes, d'enseignement universitaire et de cours d'information sur l'alcool et les drogues.

Ecoles maternelles et jardins d'enfants

Les gouvernements doivent se préoccuper de financer les écoles maternelles et les jardins d'enfants. Ces domaines doivent être considérés comme prioritaires à tous les points de vue.

Pour un grand nombre de communautés, l'expérience pré-scolaire offre aux enfants l'occasion d'apprendre la langue seconde que sera plus tard la langue d'enseignement. D'autres insisteront davantage sur l'aspect culturel afin de renforcer chez l'enfant l'image qu'il a de lui-même en tant qu'Indien. Ce choix appartient aux parents, seuls responsables des décisions concernant les établissements d'enseignement, l'administration, les programmes d'études et le choix du personnel enseignant.

Enseignement secondaire

Les élèves qui recevaient autrefois l'enseignement secondaire dans leur propre localité ont été transférés dans les écoles provinciales/territoriales. Inquiets du nombre croissant d'adolescents qui abandonnent leurs études, les parents indiens cherchent à modifier ou à remplacer l'enseignement secondaire que leurs enfants reçoivent actuellement dans les écoles provinciales/territoriales. En étant responsables de l'enseignement secondaire, ils pourraient combattre les causes d'échecs, c'est-à-dire:

..... fixer des objectifs précis qui correspondent au système de valeurs des Indiens;
..... élaborer un programme approprié;
..... faire en sorte que l'éducation soit une expérience globale qui tienne compte de la langue, de la vie et des coutumes indiennes, et prévoyant la participation des parents indiens à l'élaboration du programme;
..... offrir aux Indiens les services de conseillers pédagogiques indiens.

Pour répondre aux besoins des enfants et aux désirs des parents, il faudrait ouvrir des écoles secondaires et professionnelles sur certaines réserves qui pourraient aussi desservir les communautés environnantes. L'administration et l'entretien de ces écoles relèveraient d'une Commission scolaire formée de représentants des communautés desservies.

Il faut planifier de façon sérieuse des programmes d'études secondaires souples, réalistes et pertinents afin de répondre aux besoins particuliers des élèves indiens qui ont déjà abandonné leurs études et désirent les poursuivre de nouveau.

Formation professionnelle

Dans le cas d'un grand nombre d'emplois, il faut réviser la conception des qualifications requises et apporter des changements aux cours généraux et professionnels de façon à satisfaire les nouvelles exigences. Lorsqu'il s'agit d'emplois à l'intérieur des communautés indiennes, les Indiens devraient établir eux-mêmes la description des tâches et les critères de sélection, et la Commission scolaire locale, choisie ou reconnue par la ou les bandes intéressées, devrait en diriger la formation. Il pourrait en être ainsi, par exemple, des enseignants, des conseillers pédagogiques, des travailleurs sociaux, des agents de probation, des agents de libération conditionnelle, des animateurs en développement communautaire.

Sur une plus grande échelle, il faut faire des efforts sérieux pour encourager les entreprises commerciales et industrielles à offrir des emplois aux Indiens. La formation professionnelle doit correspondre et aux possibilités d'emplois et aux réalités économiques.

La Commission scolaire de bande devra être en mesure de collaborer directement avec le ministère de la Main-d'oeuvre du Canada et les autres organismes qui s'occupent de formation.

Il pourrait s'avérer nécessaire de réunir plusieurs Commissions scolaires de bande, afin de planifier, pour des régions particulières, les programmes à suivre.

Formation des adultes

A condition d'être bien organisés, les programmes de formation des adultes indiens peuvent leur servir de moyen conducteur à la sécurité économique et à l'épanouissement personnel.

Dans les cas où la langue autochtone est utilisée dans la communauté, il faudrait former et embaucher des Indiens pour donner les cours aux adultes. On doit également offrir, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des réserves, des cours de recyclage ainsi que des cours de base à ceux qui désirent apprendre à parler, écrire et lire le français et l'anglais. En outre, des cours élémentaires de français et d'anglais oral sont nécessaires. Si le besoin s'en fait sentir, les programmes de formation des adultes devraient comprendre des cours dans les matières suivantes: gestion d'entreprise, éducation du consommateur, formation d'animateurs, administration, relations humaines, éducation familiale, hygiène, budget, cuisine, couture, artisanat, culture et art indiens, etc.

Ces programmes à court ou à long terme (selon les besoins locaux) doivent être mis en application sous la surveillance et la direction de la Commission scolaire de la bande.

Enseignement postsecondaire

Vu le grand besoin de professionnels dans les agglomérations indiennes, il faut encourager et aider par tous les moyens possibles les Indiens désireux de poursuivre des études supérieures.

Cet encouragement peut prendre la forme de programmes de recrutement visant à les informer sur les professions libérales qu'ils désirent poursuivre, notamment: les sciences infirmières, l'enseignement, l'orientation, le droit, la médecine, le génie, etc. Les conditions d'admission, les programmes préuniversitaires, les services d'orientation et d'instruction privée, les exigences des programmes, etc. influencent considérablement le progrès éventuel d'un étudiant. On pourrait donner à l'étudiant indien un encouragement supplémentaire en reconnaissant sa langue comme langue seconde et en accordant aux études autochtones une place de choix dans le programme.

Compte tenu de tous les désavantages subis par les Indiens dans le domaine de l'éducation, les conditions rigides actuelles d'admission aux universités et aux collèges devraient être adaptées de façon à permettre l'admission des étudiants selon des critères de capacité, d'aptitude, d'intelligence, d'application et de maturité.

Le gouvernement fédéral devrait accorder une aide financière généreuse de sorte que les étudiants désireux de poursuivre des études supérieures puissent le faire sans subir les difficultés et les inquiétudes qui accompagnent aujourd'hui un tel choix. Ces étudiants devraient avoir le libre accès à tous les établissements d'enseignement reconnus, et tous les candidats de talent devraient recevoir une aide financière totale. Puisque le nombre de candidats à la formation professionnelle ne dépassera pas la demande avant nombre d'années, chaque demande d'aide financière en vue de poursuivre des études supérieures ou postuniversitaires devrait être jugée selon ses propres mérites et non selon les critères habituels d'administration.

Les Indiens doivent chercher à être représentés au sein des conseils d'administration des établissements d'enseignement supérieur ainsi que des collèges, des collèges communautaires et des écoles techniques.

Cours d'information sur l'alcool et les drogues

Les Indiens doivent, le plus tôt possible, concevoir et exécuter des programmes d'information (prévention et réadaptation) sur les méfaits de l'alcoolisme et des autres toxicomanies qui sévissent parmi jeunes et vieux. Il faut rendre disponibles les fonds et les moyens nécessaires pour appliquer ces programmes le plus tôt possible.

Voici quelques-unes des recommandations proposées par les organisations provinciales/territoriales indiennes en vue de réaliser ces programmes:

(a) Former des animateurs sociaux indiens qui mettront en marche des programmes de dynamique de groupe à l'échelle de la communauté. De cette façon, la communauté participera aux

décisions qui la concernent. Par des séances d'information portant sur les problèmes actuels et sur les services disponibles ainsi que par des discussions de groupes réalistes incitant à l'action communautaire, la communauté peut elle-même résoudre ses problèmes socio-médicaux.

(b) Les gouvernements doivent encourager la tenue de colloques et de séances d'études à l'intention des enseignants, des parents et des élèves, et doivent fournir les meilleures aides audio-visuelles possible, afin de mieux renseigner les intéressés sur toutes les mesures à prendre en vue de combattre les abus.

(c) Ces programmes s'adresseront non seulement aux toxicomanes, mais également aux communautés, aux professions et aux organisations qui, d'une façon ou d'une autre, sont concernées par le problème.

LANGUE D'ENSEIGNEMENT

La langue est l'expression sensible des connaissances et des expériences partagées et accumulées par un groupe de personnes au cours de plusieurs siècles de développement. Ce n'est pas seulement un symbole verbal; c'est une force dynamique qui influence les attitudes et les philosophies de toute une vie. La connaissance de sa langue maternelle aide l'homme à se connaître lui-même; la fierté de sa langue entraîne la fierté de lui-même.

Les Indiens s'inquiètent de plus en plus du fait que les langues indiennes se perdent, que les jeunes générations ne peuvent plus ni parler, ni comprendre leur langue maternelle. Si on veut conserver l'identité indienne, il faut prendre des mesures immédiates pour renverser cette situation.

Bien que les parents et les membres de la réserve jouent un rôle important dans la transmission de la langue, il demeure nécessaire de l'enseigner de façon régulière, en en faisant (1) une langue d'enseignement et (2) une matière d'enseignement.

On convient en général que l'enseignement doit se faire dans la langue de la communauté aux niveaux pré-scolaires et primaires. L'enfant devrait être initié à l'anglais ou au français comme langue seconde seulement après avoir acquis une solide connaissance de sa propre langue, ce qui demande quatre ou cinq années d'études. Il peut par la suite s'adapter beaucoup plus facilement à d'autres langues et à des milieux culturels différents.

Pour conserver la langue indienne et par conséquent l'identité indienne, il est très important que les enseignants puissent s'exprimer couramment dans la langue locale. Il existe plusieurs façons d'atteindre ces objectifs:

..... spécialiser des professeurs-adjoints dans les langues indiennes,
..... recruter sur place des Indiens qui connaissent bien la langue, pour assister les enseignants,
..... assouplir les exigences pédagogiques afin de permettre aux Indiens qui s'expriment couramment dans leur langue de devenir enseignants qualifiés.

Il faut affecter des fonds et du personnel à des programmes d'études linguistiques visant à identifier les structures de la langue: syntaxe, grammaire, morphologie, vocabulaire. Cela est fondamental, non seulement en vue de conserver la langue, mais également pour en répandre l'usage comme moyen d'expression littéraire. Il est nécessaire d'effectuer des études sérieuses pour donner aux langues orales traditionnelles une forme écrite adaptée à l'enseignement et à la littérature.

décisions qui la concernent. Par des séances d'information portant sur les problèmes actuels et sur les services disponibles ainsi que par des discussions de groupes réalistes incitant à l'action communautaire, la communauté peut elle-même résoudre ses problèmes socio-médicaux.

(b) Les gouvernements doivent encourager la tenue de colloques et de séances d'études à l'intention des enseignants, des parents et des élèves, et doivent fournir les meilleures aides audio-visuelles possible, afin de mieux renseigner les intéressés sur toutes les mesures à prendre en vue de combattre les abus.

(c) Ces programmes s'adresseront non seulement aux toxicomanes, mais également aux communautés, aux professions et aux organisations qui, d'une façon ou d'une autre, sont concernées par le problème.

LANGUE D'ENSEIGNEMENT

La langue est l'expression sensible des connaissances et des expériences partagées et accumulées par un groupe de personnes au cours de plusieurs siècles de développement. Ce n'est pas seulement un symbole verbal; c'est une force dynamique qui influence les attitudes et les philosophies de toute une vie. La connaissance de sa langue maternelle aide l'homme à se connaître lui-même; la fierté de sa langue entraîne la fierté de lui-même.

Les Indiens s'inquiètent de plus en plus du fait que les langues indiennes se perdent, que les jeunes générations ne peuvent plus ni parler, ni comprendre leur langue maternelle. Si on veut conserver l'identité indienne, il faut prendre des mesures immédiates pour renverser cette situation.

Bien que les parents et les membres de la réserve jouent un rôle important dans la transmission de la langue, il demeure nécessaire de l'enseigner de façon régulière, en en faisant (1) une langue d'enseignement et (2) une matière d'enseignement.

On convient en général que l'enseignement doit se faire dans la langue de la communauté aux niveaux pré-scolaires et primaires. L'enfant devrait être initié à l'anglais ou au français comme langue seconde seulement après avoir acquis une solide connaissance de sa propre langue, ce qui demande quatre ou cinq années d'études. Il peut par la suite s'adapter beaucoup plus facilement à d'autres langues et à des milieux culturels différents.

Pour conserver la langue indienne et par conséquent l'identité indienne, il est très important que les enseignants puissent s'exprimer couramment dans la langue locale. Il existe plusieurs façons d'atteindre ces objectifs:

..... spécialiser des professeurs-adjoints dans les langues indiennes,
..... recruter sur place des Indiens qui connaissent bien la langue, pour assister les enseignants,
..... assouplir les exigences pédagogiques afin de permettre aux Indiens qui s'expriment couramment dans leur langue de devenir enseignants qualifiés.

Il faut affecter des fonds et du personnel à des programmes d'études linguistiques visant à identifier les structures de la langue: syntaxe, grammaire, morphologie, vocabulaire. Cela est fondamental, non seulement en vue de conserver la langue, mais également pour en répandre l'usage comme moyen d'expression littéraire. Il est nécessaire d'effectuer des études sérieuses pour donner aux langues orales traditionnelles une forme écrite adaptée à l'enseignement et à la littérature.

Là où n'est pas possible que l'enseignement se fasse uniquement dans la langue indienne, les autorités scolaires devraient inclure au programme d'études des élèves indiens ou autres intéressés des cours réguliers de langue indienne qui seraient officiellement reconnus.

Bien que les gouvernements hésitent à subventionner l'enseignement de langues non officielles, les sommes destinées aux études des langues autochtones et à la production de documentation et de matériel didactiques seront avantageux à court et à long terme.

CENTRES D'EDUCATION CULTURELLE

Le but d'un Centre d'éducation est d'offrir à chacun la possibilité de se réaliser sur le plan personnel, afin de réussir socialement et économiquement dans la société d'aujourd'hui. L'individu peut s'épanouir lorsqu'il se connaît pleinement, c'est-à-dire lorsqu'il a le sens de son identité, de sa dignité et de ses possibilités. C'est par des études sur l'histoire, la culture, la langue et les valeurs indiennes que les Centres d'éducation culturelles seront utiles en ce sens.

En apprenant comment utiliser ses croyances, ses valeurs et ses talents traditionnels pour survivre dans la société moderne et en apprenant les techniques et les comportements modernes nécessaires pour participer à la vie économique et sociale, l'Indien gagnera en assurance et en indépendance. Les Centres d'éducation culturelles seront conçus de façon à répondre à ces besoins et à remédier aux faiblesses des autres programmes d'enseignement.

Vu le rôle vital que ces Centres sont appelés à jouer dans leur épanouissement culturel, social et économique, les Indiens doivent être seuls responsables de toutes les décisions concernant l'évolution de ces centres: objectifs, modes d'organisation, emplacement, administration, etc. L'attribution des fonds destinés à ces Centres devra être régie par un minimum de règlements, sur lesquels le gouvernement et les Indiens se seront mis d'accord.

Par ailleurs, les Indiens accepteront volontiers l'aide que les autres ministères fédéraux, les gouvernements provinciaux/territoriaux et locaux, les entreprises commerciales et industrielles, les églises ou les fondations voudront bien leur fournir afin d'organiser et de maintenir ces Centres.

En outre, ce sont les Indiens qui doivent contrôler et administrer ces Centres, puisqu'ils seront créés à leur intention et à leur usage.

LES ENSEIGNANTS

PROGRAMMES DE FORMATION DES MAITRES ET DES CONSEILLERS PEDAGOGIQUES

Pour améliorer l'enseignement donné aux enfants indiens, il faut absolument repenser les programmes de formation des maîtres et des conseillers pédagogiques. Il existe un besoin critique et urgent d'enseignants et de conseillers pédagogiques indiens; les enseignants et les conseillers spécialisés non-indiens sont également en très grande demande.

Enseignants et conseillers pédagogiques indiens

De toute évidence, le gouvernement fédéral doit prendre l'initiative et offrir aux Indiens la possibilité d'acquérir une formation d'enseignant et de conseiller. Pour ce faire, il faut aborder la question sous un angle nouveau et prévoir une organisation assez souple pour que les autochtones qui manifestent le talent et l'intérêt nécessaires, mais ne répondent pas en tout point aux exigences pédagogiques de base, puissent quand même faire ces études. Les provinces et les territoires doivent également participer à cette expérience en offrant des programmes spéciaux de formation des maîtres et des conseillers qui permettront aux Indiens de poursuivre à la fois leurs études générales et leur études professionnelles. Ces programmes de formation sont importants pour la communauté indienne; ils doivent donc être organisés en collaboration avec les Indiens et leurs représentants oeuvrant au sein des associations nationales, provinciales et territoriales. Ceux-ci ont un rôle de premier plan à jouer lorsqu'il s'agit d'organiser ces programmes, de les mettre sur pied, et d'encourager les jeunes Indiens à faire carrière dans l'enseignement.

Les enseignants et les conseillers indiens qui ont une profonde compréhension des traditions des Indiens, de leur psychologie, de leur mode de vie et de leur langue sont les mieux placés pour créer un milieu d'apprentissage approprié aux habitudes et aux intérêts de l'enfant indien.

Les étudiants indiens vivant à l'intérieur et à l'extérieur des réserves ont un besoin urgent de conseillers pédagogiques. Il faut donc ouvrir immédiatement de nombreux centres de formation, car ceux qui sont actuellement en service ne suffisent pas à fournir le nombre nécessaire de conseillers spécialisés pour les besoins actuels.

Enseignants et conseillers pédagogiques non-indiens

Pour les parents indiens, la formation des maîtres non-indiens qui instruisent leurs enfants dans les écoles fédérales, provinciales ou territoriales, est une préoccupation majeure. Les enseignants sont en

grande partie responsable du succès ou de l'échec de plusieurs jeunes Indiens. Dans la plupart des cas, l'enseignant n'est pas du tout préparé à comprendre les différences culturelles et à en tenir compte. L'élève et l'enseignant sont donc placés dans des situations intolérables.

De même, la formation des conseillers non-indiens qui guident les élèves indiens dans les écoles fédérales, provinciales et territoriales préoccupe grandement les parents indiens. Ces mêmes conseillers doivent comprendre à fond les valeurs et les rapports culturels qui conditionnent l'identité du jeune Indien. Pour qu'un enfant puisse établir un rapport satisfaisant avec un autre groupe culturel, il faut que sa personnalité soit mise en valeur et non qu'on la laisse se désintégrer. On s'entend généralement pour dire que les services actuels d'orientation ne sont pas seulement inefficaces dans le cas des élèves vivant hors de leur foyer, mais qu'ils contribuent bien souvent à leurs échecs scolaires. Les parents sont d'avis que les services d'orientation devraient relever de la Commission scolaire de la bande.

On insiste pour que les autorités fédérales, provinciales et territoriales utilisent toutes les mesures nécessaires pour hausser le niveau de compétence des enseignants et des conseillers pédagogiques non-indiens. Au cours des premiers stages de formation, des cours obligatoires devraient être donnés dans les domaines de la pédagogie interculturelle, des langues indiennes (expression orale et analyse comparative), et dans l'enseignement du français ou de l'anglais comme langue seconde. Dans toutes les régions, les cours d'orientation et de formation en cours d'emploi s'avèrent nécessaires. Il faudrait également aider les enseignants à adapter les programmes et les méthodes d'enseignement selon les besoins des enfants. En outre, les enseignants et les conseillers devraient avoir l'occasion de s'améliorer par des cours d'été spécialisés portant sur les problèmes de l'acculturation et de l'anthropologie, ainsi que par des cours d'histoire, de la langue et de culture indienne.

Au niveau primaire, les enseignants des écoles fédérales, provinciales et territoriales doivent avoir une certaine connaissance de la langue maternelle des enfants auxquels ils enseignent.

D'ici à ce que les bandes assument la pleine responsabilité des écoles, les Commissions scolaires des bandes doivent être consultées lorsqu'il s'agit d'embaucher des enseignants et des conseillers. Les communautés ont également un rôle à jouer en aidant les enseignants et les conseillers à se familiariser avec leur culture, leur langue et leur histoire.

LES PARAPROFESSIONNELS INDIENS

Dans tous les systèmes scolaires chargés d'élèves indiens, il existe un besoin urgent de professeurs-adjoints et de conseillers-adjoints indiens. Ces paraprofessionnels peuvent jouer un rôle important en aidant le jeune enfant ou l'adolescent à s'adapter aux situations nouvelles, souvent accablantes, qui se présentent au cours de sa vie scolaire.

Les compétences et les qualités personnelles que devront posséder les paraprofessionnels s'occupant des élèves indiens seront établies par la Commission scolaire de la bande. Au lieu d'exécuter des tâches d'importance secondaire, dans un bureau, les paraprofessionnels indiens seront chargés par les parents de répondre aux besoins les plus pressants. Vu l'importance de ce travail, les paraprofessionnels doivent recevoir une formation adéquate et se voir confier des responsabilités en rapport avec leur poste. Enfin ces emplois leur serviront d'apprentissage en vue de leur avancement professionnel.

Pour embaucher les employés et déterminer les traitements et les avantages, on utilisera des critères de compétence et d'efficacité au travail plutôt que d'exiger des diplômes ou des certificats. Pour protéger les personnes d'expérience qui n'ont peut-être pas les qualifications académiques requises, il est essentiel de déterminer le statut des paraprofessionnels selon les responsabilités et les fonctions de leur emploi. Ainsi, ils pourront bénéficier de la parité des traitements et des avantages avec les professionnels qui accomplissent le même travail.

Ce programme de mise en valeur des paraprofessionnels devrait avoir pour but d'encourager les jeunes à poursuivre leur engagement pour la cause de l'éducation des Indiens.

Dans toute bonne école, il y a des emplois spécialisés dans divers domaines. Les écoles indiennes devraient donc bénéficier des fonds suffisants pour embaucher le personnel approprié, c'est-à-dire non seulement des professionnels, mais également des paraprofessionnels bien formés, notamment des responsables des activités récréatives et des adjoints spécialisés.

INSTALLATIONS ET SERVICES

INSTALLATIONS SCOLAIRES INADEQUATES

Tous les bâtiments scolaires, le matériel et les aides didactiques dangereux ou désuets utilisés dans les réserves devraient être remplacés par des éléments modernes et fonctionnels. Dans les cas où les Indiens désireront que les services d'enseignement soient dispensés dans leur réserve, ils devront bénéficier d'installations semblables à celles qui existent à l'extérieur de leur communauté. Pour apporter toutes les améliorations nécessaires, les conseils de bande doivent établir des projets de construction à long terme. Si le budget annuel du ministère des Affaires indiennes ne suffit pas à financer entièrement les constructions, il faudra étudier d'autres possibilités. Par exemple, le Ministère pourrait apporter un changement fondamental à son programme de construction à long terme. En outre, par l'intermédiaire du Ministère, d'autres organismes pourraient devenir des sources de financement à long terme.

NOUVELLES INSTALLATIONS SCOLAIRES

La Commission scolaire de la bande sera dotée du pouvoir de planifier et de fournir les installations scolaires nécessaires aux divers programmes d'enseignement de la communauté: enseignement des enfants, participation des parents à l'éducation, formation des adultes, activités culturelles, sessions spéciales de formation, etc.

ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT

Pour répondre à tous les besoins des élèves indiens, il faudra divers types d'institutions d'enseignement; les installations et les services doivent être nombreux et variés selon les circonstances.

Résidences

Il est impossible de faire une déclaration générale sur les résidences, à cause de la diversité des besoins à travers le pays. A beaucoup d'endroits, les logements de ce genre sont encore nécessaires. Par contre, un grand nombre de parents répugnent à envoyer leurs enfants dans des régions éloignées; ils veulent que leurs enfants soient logés au village. Dans tous les cas, on recommande au gouvernement de consulter les parents des étudiants logés dans ces résidences, afin de savoir s'ils veulent ou non que ces établissements continuent d'exister, et afin d'étudier d'autres possibilités.

Les conditions d'admission aux résidences seront déterminées par les intéressés, c'est-à-dire les parents, les conseils de bande et les administrateurs. Ces derniers s'occuperont en particulier du point de vue financier.

Les bandes indiennes qui désirent prendre en main la responsabilité administrative et financière des résidences devront recevoir toute l'assistance possible. A cette fin le Ministère devra modifier son mode actuel d'organisation du fonctionnement des résidences et les Indiens intéressés devront recevoir une formation en administration.

A chaque résidence doit correspondre un conseil de parents actifs dont la représentation correspondra au nombre d'élèves inscrits. Ce conseil agira en collaboration avec les autorités de la résidence en matière d'orientation et de programme.

Il faut aider systématiquement les employés actuels à acquérir des qualifications supérieures et aider les personnes non qualifiées à satisfaire aux exigences des emplois offerts. Le personnel des résidences doit dans la mesure du possible être composé d'Indiens. S'il est nécessaire ou souhaitable de fermer une résidence, le terrain et les bâtiments seront remis à la disposition de la bande ou des bandes, de préférence à des fins éducatives.

Ecoles du jour

Les communautés indiennes ont un besoin de plus en plus pressant de bonnes écoles. Celles-ci doivent:

a) fournir un enseignement approprié qui inculque aux élèves les connaissances nécessaires pour s'adapter à la vie moderne.

b) créer un milieu où l'identité et la culture indienne s'épanouiront.

Si l'école de la réserve atteint ces objectifs, elle éliminera en bonne partie les facteurs qui poussent les jeunes à abandonner leurs études, c'est-à-dire l'attitude négative des parents et le sentiment d'aliénation des étudiants.

L'établissement de ces installations exige un apport financier plus considérable que dans le passé, ainsi qu'un personnel supplémentaire, puisqu'il faut prévoir des bâtiments modernes, des salles de classe, du matériel, des gymnases et des logements pour le personnel.

Ces écoles permettront aux parents indiens d'acquérir les connaissances, l'expérience et l'assurance nécessaires pour remplir leurs obligations et assumer la responsabilité qui leur revient dans l'éducation de leurs enfants.

La communauté devra avoir accès à ces mêmes écoles pour la formation des adultes, les activités culturelles et les sessions spéciales de formation.

Pour aider les élèves à passer des écoles des réserves à d'autres écoles, il est essentiel que ces écoles des réserves soient reconnues par les départements d'éducation concernés. Cela présuppose que la qualité de l'enseignement se perfectionnera, que les écoles indiennes fédérales deviendront des "modèles d'excellence" reconnus et imités par les écoles provinciales. Si un programme d'études destiné aux Indiens diffère de celui du système territorial ou provincial, des mesures seront prises par les autorités intéressées pour le reconnaître et pour établir des critères d'évaluation appropriés.

Foyers scolaires

Les étudiants vivant hors des réserves ont besoin de vivre dans un milieu familier où ils se sentent chez eux. Ils peuvent retrouver cette atmosphère dans de petits foyers scolaires. Lorsque ces maisons sont administrées et tenues par des Indiens, elles offrent aux jeunes la sécurité et le confort d'une famille indienne pendant qu'ils s'adaptent à un nouveau mode de vie.

Dans le Nord, ce genre de maisons est d'autant plus nécessaire que les résidences sont à la fois trop grandes et très éloignées. Situés au coeur des villages et administrés par des couples indiens, les foyers offriraient à long et à court terme nourriture, logement, loisirs et compagnie à tous les habitants du village qui en ressentiraient le besoin. Les enfants dont les parents sont absents pour la chasse et le piégeage ainsi que les vieillards laissés seuls pour les mêmes raisons pourraient aussi en bénéficier. L'idée de ce genre de maison provient directement de la culture indienne et, si elle était mise en application, la communauté indienne s'en trouverait plus heureuse.

Ecoles confessionnelles

Comme dans les autres domaines de l'enseignement, les parents ont le droit de déterminer la religion qui sera enseignée dans l'école locale. Autant que possible, on essaiera de satisfaire tout le monde.

PERSONNEL

Dans les écoles fréquentées par des Indiens, le nombre d'employés indiens, y compris les professionnels, les paraprofessionnels et les employés du bureau et d'entretien, doit correspondre à une moyenne d'un employé indien pour vingt élèves indiens. Cela vaut pour les résidences, les écoles du jour des réserves et les écoles provinciales/territoriales "intégrées".

Dans les réserves, chaque école doit avoir à sa disposition des spécialistes, des aides-spécialistes et des animateurs communautaires. En plus des enseignants et des professeurs-adjoints, il faudra des conseillers et des conseillers-adjoints compétents. Il faudra également des conseillers qui sachent s'occuper de l'établissement et de l'adaptation des programmes. Les directeurs des activités récréatives ont un rôle particulier à jouer. Lorsqu'il n'est pas possible d'en compter un au nombre du personnel, le programme des activités récréatives de la communauté doit être conçu de façon à satisfaire aux exigences du programme scolaire.

Toutes les fois que ce sera possible, ces postes seront occupés par des Indiens. Les conseillers et les spécialistes en langues indiennes, en histoire, en artisanat, en coutumes, danses et légendes seront choisis parmi la communauté.

RECHERCHE

De plus en plus, on doit viser à fonder la planification et les décisions sur une connaissance scientifique des faits. Les Indiens revendiquent le droit de diriger et de contrôler ces recherches. Les subventions allouées à la recherche seront réparties entre les programmes de recherches que les conseils de bande et les associations indiennes auront choisis selon leurs priorités et leurs projets. Les universitaires embauchés pour diriger les travaux de recherche rendront compte à la communauté indienne locale ou régionale.

Il est également important que les Indiens assument la direction et le contrôle des recherches éffectuées en leur nom par les universités, les centres d'études et les bureaux de recherche.

DIFFICULTES D'INTEGRATION

Au cours des vingt dernières années, intégration signifiait simplement la fermeture des écoles indiennes et le transfert des élèves indiens à des écoles éloignées de leurs réserves, souvent contre la volonté de leurs parents. Ce programme a été mis en application si rapidement qu'on ne s'est pas rendu compte que ni les parents, ni les enfants indiens, ni la communauté blanche: parents, enfants et écoles, n'étaient préparés à l'intégration et capables de faire face aux nombreuses difficultés qui en découlaient.

Sur le plan théorique, l'intégration signifie mélange des meilleurs éléments d'une grande variété de différences humaines. Les programmes scolaires intégrés doivent respecter les différences raciales et culturelles en unissant à l'intérieur du programme d'études les meilleures traditions indiennes et non-indiennes.

L'intégration considérée comme un processus à sens unique n'est pas une intégration réelle et elle est vouée à l'échec. Dans le passé, on a exigé de l'élève indien qu'il suive un processus d'intégration, l'obligeant à trahir son identité et à adopter de nouvelles valeurs et un nouveau mode de vie. Pour que les élèves indiens bénéficient des futurs programmes d'enseignement, il faudra changer radicalement cette interprétation restrictive de l'intégration.

Le succès de l'intégration dépend des parents, des professeurs, des élèves (indiens et blancs) et des programmes.

Du point de vue des Indiens, les parents doivent être mieux informés et mieux préparés afin de leur permettre de prendre des décisions judicieuses et d'aider leurs enfants à s'adapter et à réussir. Ils doivent bénéficier d'une représentation adéquate afin de participer d'une façon responsable à l'éducation de leurs enfants.

L'enfant indien a également besoin d'être préparé et orienté avant d'être projeté dans un milieu nouveau et étranger. Pour faire face au conflit des valeurs, il devra recevoir un appui soutenu de la part de ses parents et des conseillers indiens. Les sentiments d'infériorité, d'aliénation, de rejet, d'hostilité, de dépression et de frustration comptent parmi les difficultés d'adaptation que rencontre l'enfant indien qui doit s'intégrer, et parmi les causes de leurs échecs scolaires.

Les enfants indiens continueront d'être des étrangers dans les salles de classes canadiennes jusqu'à ce que les programmes tiennent compte des coutumes et des valeurs indiennes, de leurs langues et de la contribution qu'ils ont apportée à l'histoire du Canada. Des mesures peuvent être prises pour remédier à cette situation; par exemple les écoles provinciales et territoriales pourront offrir des services spéciaux de développement de programmes, d'orientation

professionnelle, de consultation, de formation des enseignants en cours d'emploi, de cours particuliers et de loisirs. Naturellement, plusieurs de ces services peuvent être offerts dans le cadre des programmes scolaires réguliers. Cependant, s'ils sont instaurés spécialement à l'intention des élèves indiens, le conseil scolaire devra recevoir une aide financière du gouvernement fédéral.

Le succès de l'intégration ne relève donc pas seulement des Indiens. Les non-Indiens doivent être disposés à reconnaître la valeur d'un autre mode de vie, à s'intéresser à l'histoire, aux coutumes et aux langues indiennes et à modifier, au besoin, certaines de leurs idées et habitudes.

RESUME DE LA POSITION DES INDIENS EN MATIERE D'EDUCATION

Les parents indiens doivent avoir la PLEINE RESPONSABILITE ET LE PLEIN CONTROLE de l'éducation de leurs enfants. Le gouvernement fédéral doit faire en sorte que ses politiques et ses règlements favorisent la pleine participation des Indiens à toutes les décisions et à toutes les initiatives relatives à l'éducation des élèves indiens. Pour ce faire, il doit prendre des mesures précises et judicieuses et apporter des réformes immédiates, particulièrement dans les domaines suivants: la responsabilité, les programmes, les enseignants et les installations matérielles.

RESPONSABILITE

Administration locale

Jusqu'à maintenant, les décisions concernant l'éducation des enfants indiens ont été prises par tous et chacun, sauf les parents indiens. Cette situation doit cesser. Selon les circonstances particulières, les conseils de bande devraient être partiellement ou pleinement responsables de l'enseignement donné dans les réserves, l'objectif à atteindre à long terme étant l'autonomie complète, semblable à celle d'un conseil scolaire provincial vis-à-vis un ministère provincial de l'éducation.

Représentation au sein des conseils scolaires

Il faut absolument que les élèves indiens soient représentés au sein des conseils scolaires. Les associations indiennes et le gouvernement fédéral doivent exercer des pressions pour que les provinces et les territoires passent des lois selon lesquelles les Indiens pourront être représentés de façon adéquate et participer pleinement aux décisions des conseils scolaires.

Transfert de pouvoirs

Il est inacceptable que le gouvernement fédéral transmette aux gouvernements provinciaux et territoriaux des pouvoirs en matière d'éducation sans consulter les Indiens et sans leur approbation. Ces ententes entre les deux niveaux de gouvernement doivent cesser. A l'avenir, dans les négociations avec les ministères provinciaux et territoriaux de l'éducation au sujet des services éducatifs, les représentants des Indiens doivent avoir voix aux délibérations en tant que premiers intéressés. Le

gouvernement fédéral est responsable du financement de l'enseignement de tout genre et à tous les niveaux dispensé aux Indiens.

Responsabilités des Indiens

Les éducateurs chargés des divers aspects de l'enseignement dispensé aux Indiens ont, au cours des années, tenté plusieurs moyens de leur donner un enseignement adéquat, mais ces moyens se sont avérés inefficaces. Un moyen bien simple a été ignoré: dorénavent laissons les Indiens contrôler leur éducation.

PROGRAMMES

Genres

Pour répondre aux besoins de la communauté indienne, il faut organiser une grande variété de programmes. La Commission scolaire de la bande doit prendre l'initiative de déterminer les besoins en formation des adultes, en formation professionnelle, en cours de recyclage, en jardins d'enfants, en cours d'information sur l'alcoolisme et les drogues, etc. Elle doit également avoir le pouvoir d'appliquer ces programmes de façon temporaire ou à long terme.

Langues et culture

Les enfants indiens doivent avoir l'occasion d'apprendre leur langue, leur histoire et leur culture dans la salle de cours. Les programmes d'études en usage dans les écoles fédérales, provinciales et territoriales devront être révisés de façon à ce que la contribution que les Indiens ont apportée à l'histoire et à la vie canadienne soit reconnue.

Centres d'éducation culturelle

Il faut absolument organiser des Centres d'éducation culturelle. Compte tenu du rôle vital qu'ils peuvent jouer pour favoriser le développement culturel, social et économique, il faut que les Indiens s'intéressent particulièrement à toutes les décisions concernant leur évolution, c'est-à-dire aux objectifs, aux modes d'organisation, aux emplacements, à l'administration, etc. On demande au Ministre de reconnaître les droits des Indiens dans ce domaine. Il veillera à ce que:

a) les Indiens soient représentés au sein de tous les comités gouvernementaux qui

décideront des politiques et administreront les fonds des Centres d'éducation culturelle;

b) des fonds suffisants soient fournis pour couvrir les dépenses d'établissement et assurer la bonne marche du programme.

ENSEIGNANTS

Enseignants et conseillers indiens

Le gouvernement fédéral doit prendre l'initiative d'offrir aux Indiens de tous les coins du pays la possibilité d'acquérir une formation d'enseignement. Il existe un besoin critique d'enseignants indiens. Les parents indiens sont également préoccupés par la formation des conseillers pédagogiques qui travaillent de façon très étroite avec les jeunes.

Enseignants et conseillers non-Indiens

On exhorte les autorités fédérales, provinciales et territoriales à prendre des mesures radicales pour que les enseignants et les conseillers pédagogiques qui s'occupent des élèves indiens soient mieux qualifiés. Ce programme de perfectionnement devra inclure des cours d'histoire et de culture indiennes.

Langues

Les enseignants des écoles primaires fédérales, provinciales ou territoriales devront, autant que possible, avoir une certaine connaissance de la langue maternelle des enfants auxquels ils enseignent.

Qualifications

En ce qui concerne l'emploi des enseignants dans les écoles indiennes, il faudrait généralement embaucher les candidats les mieux qualifiés et toujours consulter la Commission scolaire locale.

Paraprofessionnels

Partout où il y a des élèves indiens, il existe un besoin urgent de professeurs-adjoints et de conseillers-adjoints indiens. A cause de l'importance de ce travail, les candidats doivent recevoir une formation adéquate et avoir toutes les chances voulues de tirer le meilleur parti de leurs possibilités.

INSTALLATIONS MATERIELLES

Genre

Les services d'enseignement doivent être choisis en regard des besoins de la population locale. Ils seront différents d'un endroit à l'autre. Pour cette raison, on offrira plus de deux possibilités aux parents indiens, afin de ne pas limiter leur choix. Dans certaines localités, plusieurs types de service éducatifs peuvent être nécessaires: résidences, écoles de jour, écoles "intégrées". Ces services doivent répondre aux désirs exprimés par les parents.

Installations inadéquates

Les installations scolaires inadéquates doivent être remplacées; on doit construire de nouveaux bâtiments et fournir un équipement neuf pour que les écoles des réserves soient sur le même pied que les autres. C'est le gouvernement fédéral qui doit financer de façon réaliste la construction de ces bâtiments et le programme d'aménagement.

INTEGRATION

La responsabilité de l'intégration appartient aux parties intéressées. Pour promouvoir l'intégration ou légiférer en ce sens, les Indiens et les non-Indiens concernés doivent consentir et participer pleinement à sa réalisation.

CONCLUSION

Il est difficile et dangereux de prendre position au sujet de l'éducation des Indiens, à cause de la grande diversité des problèmes auxquels il faut faire face à travers le pays. La Fraternité des Indiens du Canada croit exprimer la volonté des personnes qu'elle représente, lorsqu'elle adopte une politique basée sur deux principes fondamentaux d'éducation dans un pays démocratique, c'est-à-dire:

..... la responsabilité des parents et
..... l'administration locale.

Si cette politique est reconnue et instaurée par les responsables de l'éducation des Indiens, les Indiens eux-mêmes résoudront ensuite les difficultés existantes et élaboreront à l'intention de leurs enfants un programme d'enseignement approprié.

DECLARATION FINALE

Cette déclaration de principes sera révisée périodiquement par le Conseil exécutif de la Fraternité des Indiens du Canada. Si le besoin s'en fait sentir, les organisations indiennes provinciales/ territoriales pourront la compléter ou la modifier.

BIBLIOGRAPHIE

TEXTES DE BASE

DOCUMENTS SUR L'EDUCATION: Associations indiennes provinciales/territoriales.

Association des Indiens de l'Alberta	"Proposals for the Future Education of Treaty Indians of Alberta", janvier 1971
Union des Indiens de l'Ontario	"Education of the Native People of Ontario", août 1971
Fraternité des Indiens de Manitoba	"Wahbung: Our Tomorrow", octobre 1971
Union des Indiens de la Nouvelle-Ecosse	"Royal Commission Brief on Education, Public Services, Provincial-Municipal Relations", octobre 1971
Fraternité des Indiens de Yukon	"Education of Yukon Indians, A Position Paper", janvier 1972
Fédération des Indiens de la Saskatchewan	"Education Task Force Report", avril 1971
Union des Indiens de Nouveau-Brunswick	"A Study of Problems Encountered by Indian Youth of New Brunswick in Obtaining an Education", août 1972
Union des Chefs indiens de la Colombie-Britannique	"Community-Family-Life Education Program", présenté au ministre de la Santé nationale et du Bien-être à Vancouver, le 2 mars 1972
Union des Chefs indiens de la Colombie-Britannique	"Education Workshop", compte-rendu de l'atelier, 17 mars 1972
Union des Chefs indiens de la Colombie-Britannique	"Minutes of Chiefs Council Meeting", août 1972

AUTRES TEXTES DE REFERENCES

Bruner, Jerome S., The Process of Education, Random House, New York, 1960.

Bryde, John, Modern Indian Psychology, Université du Dakota-Sud, Vermillion, S.D., 1969.

Chrétien, l'honorable Jean, "Pour un dialogue permanent" allocution prononcée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien devant l'assemblée générale de la Fraternité des Indiens du Canada, à Edmonton le 8 août 1972.

Chrétien, l'honorable Jean, "Allocution du Ministre au Conseil des ministres de l'Education", Regina, le 23 juin 1972.

Craig, G. William, "Rapport provisoire du Directeur", Native North American Studies Institute, Montréal, 15 avril 1972.

Fédération des Indiens de la Saskatchewan, "Proposal for a Teacher-Training Program for People of Indian Ancestry", présenté au ministère de l'Education, Commission des brevets d'enseignement, Province de Saskatchewan, mars 1972.

Fédération des Indiens de la Saskatchewan, "Response to the House Standing Committee's Recomendations for Indian Education" (Rapport Watson), Saskatoon, 11 octobre 1972.

Association des Indiens de l'Alberta, Citizens Plus, Edmonton, juin 1970.

Association des Indiens de l'Alberta "Controversies Arising from the Administration of the Federal School Construction Program in Alberta", présenté au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, Ottawa, le 22 septembre 1971.

Kirkness, V.J., "Education For and About Children of Native Ancestry", document préparé par la Fraternité des Indiens du Manitoba, Winnipeg, juillet 1971.

Levaque, Y., O.M.I., "The Future of Indian Education", dans Indians of Maine, Augusta (Maine), 1969.

Linklater, Clive, "Position Paper on Education", présenté à l'Atelier des organismes provinciaux et Territoriaux sur l'éducation, par l'Association des Indiens de l'Alberta à Ottawa le 7 juin 1972.

Fraternité des Indiens du Canada, "Basic Rights Regarding Education: an Overview", document préparé en vue de la Réunion des directeurs de recherche, à London (Ontario) en novembre 1971.

Rogers, Carl R., Freedom to Learn, Charles Merrill Publishing, Columbus (Ohio), 1969.

Soonias, Rodney "Research Findings and Recommendations on Indian Education in Saskatchewan", présenté à l'Assemblée générale de la Fraternité des Indiens du Canada, par la Fédération des Indiens de la Saskatchewan, à Edmonton le 9 août 1972.

Tyler, Ralph, Basic Principles of Curriculum and Instruction, Presses de l'Université de Chicago, Chicago, 1969.

Watson, Ian, Député, président, "Cinquième rapport du Comité permanent des Affaires indiennes et du Nord canadien", n^{O} 27, imprimeur de la Reine, Ottawa, 22 juin 1971.

Weitz, Jacqueline, "Cultural Change and Field Dependence in Two Native Canadian Linguistic Families", thèse de doctorat non publiée, Université d'Ottawa, 1971.

ANNEXE B

EVOLUTION DE LA POLITIQUE

A. Historique

Jusque dans les années 1950, la politique du gouvernement a consisté à instruire les Indiens principalement en déléguant cette responsabilité à diverses organisations religieuses chrétiennes. A partir de 1890, cette pratique avait entraîné la création de pensionnats comme caractéristique importante du système ainsi que des accusations de ségrégation.

Après la deuxième guerre mondiale, un accroissement de la prise de conscience, dans le public, des droits de la personne et des relations raciales, aussi bien que les revendications des Indiens eux-mêmes, ont amené une modification de la politique en matière d'éducation. Le Ministère a fait son possible pour intégrer les élèves indiens dans des écoles provinciales en concluant des accords avec les autorités provinciales. Il a sollicité la collaboration des parents indiens en donnant un appui financier aux comités scolaires et en fournissant des programmes de soutien supplémentaires aux enfants indiens dans les écoles provinciales. Le rapport Hawthorn de 1967 a encouragé le gouvernement à proposer, dans le Livre blanc de 1967, la suppression, en faveur des Indiens, de toutes les bases constitutionnelles et législatives de discrimination.

Craignant la perte de leurs droits, les Indiens, maintenant politisés, ont demandé le retrait de la politique proposée. Cette attitude a été appuyée, en 1971, par le rapport du Comité parlementaire permanent chargé des affaires indiennes, qui a identifié l'éducation des Indiens comme ayant des caractéristiques distinctives et a demandé aux systèmes fédéral et provinciaux d'intégrer ces éléments dans leur programme destiné aux élèves indiens.

En dépit de la modification de la politique, certaines intentions fédérales sont demeurées inchangées tout au long, notamment le désir de corriger les erreurs du passé et d'encourager l'autosuffisance des Indiens, comme aussi de s'assurer que la communauté internationale jugerait suffisants les programmes canadiens concernant l'éducation des minorités autochtones. On trouvera à l'annexe C une analyse plus détaillée des tendances historiques.

B. Allocution sur la politique ministérielle

Le 23 juin 1972, l'Honorable Jean Chrétien, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, a prononcé à Régina, au Conseil des ministres de l'éducation du Canada, une allocution importante intitulée: "L'éducation des Indiens: une entreprise" et "Les enfants de groupes minoritaires et le rôle du gouvernement". (Annexe D). C'était la première indication que le gouvernement reconnaissait une nouvelle politique qui, à l'époque, avait atteint le dernier stade des négociations. L'administration locale et la qualité de l'éducation y tenaient une place prépondérante. L'allocution a été largement diffusée. Les Indiens et le Ministère ont été unanimes à manifester leur enthousiasme à l'égard de cette nouvelle attitude et étaient fiers de leur Ministre qui avait osé parler des réalités directement aux ministres de l'Education des provinces. L'allocution a eu des répercussions énormes dans tout le pays, parce qu'elle confirmait la responsabilité légale du gouvernement fédéral, qui était douteuse depuis 1969, et établissait un inventaire des besoins des enfants indiens en matière d'éducation. Ces besoins comprenaient les obligations que les commissions scolaires provinciales devaient assumer lorsqu'elles signaient des accords mixtes: l'importance des programmes d'études, les enseignants, l'administration, la représentation des parents qui détermine la pertinence sociale et culturelle, la qualité de l'instruction et la liaison avec la communauté. Voici quelques citations pertinentes de cette allocution:

"Dans un pays qui fonde son système d'éducation sur les deux principes suivants: la responsabilité des parents et l'autorité locale, les aspirations des parents indiens à cet égard devraient être bien acceptées des autres."

"L'intégration considérée par les Indiens comme une modification unilatérale est inadmissible pour eux. Nous devons modifier notre concept d'intégration de façon à admettre la précieuse contribution de la culture et de la langue indienne à la vie canadienne. L'intégration devrait protéger et encourager le sens d'identité et de dignité personnelle de chaque enfant indien. L'intégration devrait permettre à l'enfant d'accroître, grâce à une formation scolaire et professionnelle, les aptitudes naturelles issues de sa culture et de sa famille, pour qu'il puisse connaître une vie agréable et profitable au sein de sa collectivité et de son pays."

"Forts des connaissances acquises par la recherche, nous savons que les différences de valeurs, de langue et de culture influent sur l'apprentissage et les objectifs des enfants autochtones. Nous savons maintenant qu'il est souhaitable de préserver ces différences et de créer un climat pédagogique qui permette à chaque enfant de faire connaître et valoir ses ressources personnelles."

"La question prioritaire est de savoir si les parents peuvent participer activement à la prise de décisions dans le domaine de l'éducation de leurs enfants. Les accords mixtes conclus à l'avenir respecteront ce droit, tant dans les termes de l'accord que dans l'application et la révision des dispositions prises."

"Voici donc la tâche que nous nous proposons: explorer toutes les possibilités et utiliser les meilleurs moyens afin de permettre à chaque enfant indien de préserver son identité, sa dignité et de faire valoir ses ressources afin qu'il apprenne à se connaître et à se situer dans son milieu et qu'il puisse ainsi s'avancer sur la route de l'indépendance et de l'autodétermination."

Pour faciliter la consultation, nous avons souligné à l'annexe D les points saillants de l'allocution qui, dans sa dernière page, contenait un résumé.

C. Politique de 1973

En 1972, le dialogue entre le gouvernement et la Fraternité des Indiens du Canada qui s'était établi à la suite du Livre rouge de 1970 a culminé dans la présentation qu'a faite au gouvernement la Fraternité des Indiens de sa Déclaration de principe intitulée "La maîtrise indienne de l'éducation indienne". L'acceptation par le gouvernement fédéral des objectifs fondamentaux de cette déclaration a constitué une modification importante de la politique relative à l'éducation des Indiens.

Depuis 1973, en se fondant sur leur reconnaissance mutuelle des principes de l'administration de l'éducation par les Indiens et de la participation des parents, le Ministère et les autorités indiennes se sont engagés à créer des structures et à mettre en application les programmes. L'attention s'est surtout portée sur le renforcement de l'identité culturelle des enfants indiens et sur la préparation de ces derniers à la participation à la vie économique du pays. En revanche, la nature décentralisée de l'administration ministérielle a entraîné des différences importantes dans les méthodes de mise en application et des contradictions dans l'établissement des programmes.

Nous donnons ci-après un bref résumé de la politique mixte de 1973. On trouvera à l'annexe A un résumé plus détaillé.

Politique de 1973

Administration locale
et
responsabilité des parents

"Pour

- renforcer leur identification (des enfants indiens) à la race indienne et

- leur donner une formation qui leur permette de gagner convenablement leur vie dans notre société moderne

Clé

L'administration de l'éducation au niveau local est l'élément considéré comme la clé de la réalisation des objectifs des Indiens en matière d'éducation.

Eléments de l'administration locale

1. Autorité scolaire de la bande.

2. L'autorité scolaire doit remplir les fonctions suivantes:

   - établir les budgets et les priorités en matière d'éducation;

   - engager le personnel;

   - établir et diriger les programmes;

   - administrer les bâtiments scolaires et les installations matérielles dans les réserves;

   - évaluer des programmes à l'intérieur et à l'extérieur des réserves;

   - fournir des services d'orientation pédagogique;

   - administrer les programmes de soutien aux étudiants.

3. Responsabilité essentielle en matière de:

   - révision des accords existants;

   - négociation de nouveaux accords;

   - inclusion des questions d'intérêt local dans des accords-cadres.

4. Représentation adéquate au sein des conseils scolaires provinciales.

5. Participation à la formation du personnel.

   - Mise en application de l'administration locale

     "Pour atteindre cet objectif, il faudra que les représentants des Indiens, travaillant en étroite collaboration avec les représentants du ministère des

Affaires indiennes, déterminent les besoins et priorités des communautés locales suivant les subventions gouvernementales disponibles".

et

"Selon les circonstances particulières, les conseils de bande devraient être partiellement ou pleinement responsables de l'enseignement donné dans les réserves, l'objectif à atteindre à long terme étant l'autonomie complète, semblable à celle d'un Conseil scolaire provincial vis-à-vis un ministère provincial de l'Education.

D. Révision de la Loi sur les Indiens

La présentation au Ministère, en septembre 1976, par la Fraternité des Indiens du Canada d'un document proposant des modifications aux articles de la Loi sur les Indiens relatifs à l'éducation, a constitué un suivi naturel de la Déclaration de principe sur "la maîtrise indienne de l'éducation indienne". Bien que le Ministre eût accepté en principe, en 1973, les objectifs de politique proposés par la Fraternité des Indiens du Canada, il n'existe aucun fondement juridique dans la Loi sur les Indiens pour le transfert, du Ministre aux bandes indiennes, de l'administration des programmes relatifs à l'éducation. Le but principal des modifications respectait la politique de 1973, c'est-à-dire accorder aux bandes le maximum de contrôle dans les limites des paramètres de la responsabilité ministérielle. Par conséquent, il était inévitable que, constatant l'écart entre leur attente et la réalité, les Indiens cherchent à légaliser et à stabiliser leur position en se chargeant de l'administration de l'éducation de leurs enfants.

Les modifications proposées visaient principalement à établir un système de chartes en vertu desquelles le Parlement habiliterait le Ministre à déléguer tous ses pouvoirs aux Conseils des bandes relativement à l'éducation de leurs membres. Les modifications proposées ont été discutées avec la haute direction et le personnel. Le Ministère a officiellement répondu au sujet de la praticabilité des modifications proposées avant que le processus ne soit interrompu. Voici en quoi consistaient les modifications proposées en matière d'éducation:

Résumé des modifications à la Loi sur les Indiens proposées par la Fraternité des Indiens du Canada

1) Nouvelle définition des mots "éducation" et "école" élargissant substantiellement la portée de la responsabilité fédérale.

2) Augmentation des obligations financières du Ministre et pouvoir de déléguer aux bandes la responsabilité administrative.

3) Délégation aux bandes au moyen d'une charte.

4) Attribution dans les chartes de "tous les pouvoirs du ministre et du gouverneur en conseil".

5) Référendum avant l'octroi de la charte.

6) Prévision dans la loi de services à l'extérieur des réserves.

Inquiétudes du Ministère

Les modifications élargiraient sensiblement les responsabilités actuelles du Ministre et les obligations du gouvernement fédéral en matière de financement, tout en obligeant en même temps le Ministre à déléguer en totalité cette responsabilité lorsque les conseils des bandes assument l'administration des services d'éducation.

Réponse du Ministère

1) Conserver la responsabilité finale mais conclure des accords avec les bandes capables d'administrer.

2) Déterminer des méthodes pour l'établissement des budgets, l'administration et la comptabilité qui soient compatibles avec la Loi sur l'administration financière.

3) S'assurer que le contrôle de la qualité réponde aux normes provinciales en vigueur.

4) Etablir les marches à suivre pour les chartes et les référendums.

5) Préciser les rapports entre les bandes et le Ministre.

(Par exemple, entre les ministères provinciaux de l'Education et les commissions).

6) Préciser la compétence des bandes.

7) Déterminer les conditions pour la modification ou la résiliation des accords existants.

E. Circulaires sur l'éducation vers le milieu des années 70

Vers le milieu des années 1970, le Ministère a rédigé une série de circulaires sur l'éducation. Ces directives étaient adressées au personnel du Ministère. Elles visaient à expliquer la politique,

établir les normes des programmes, décrire les méthodes de mise en application et fixer les limites de financement. Elles constituaient une aide fondamentale aux fonctionnaires pour planifier, établir les programmes et gérer les activités et les opérations du Ministère. On voulait en faire une source principale de renseignements pour les bandes indiennes au sujet de la politique en matière d'éducation et des méthodes du Ministère. Toutefois, lorsque la Fraternité des Indiens du Canada a rejeté ces directives parce que cette organisation n'avait pas participé à leur rédaction, le Ministère a renoncé à ses efforts à ce sujet.

Par la suite, en 1978, le Ministère a publié une circulaire (E-1) sur "la politique en matière d'éducation" qui décrivait sa politique actuelle, notamment les changements intervenus dans la prestation des services pédagogiques établis conjointement par le Ministère et les représentants des Indiens au cours des dernières années et qui traduisait les points de vue exprimés par les dirigeants indiens. A la suite des fortes pressions exercées par les organisations politiques indiennes, le Ministère a, plus tard, annulé la circulaire.

F. Conclusions sur l'évolution de la politique

Il ressort à l'évidence aujourd'hui que, depuis 1973, le fait qu'on n'a pas établi des principes directeurs qui concilieraient les attentes et fourniraient des directives opérationnelles a mis obstacle au développement de l'éducation indienne et à l'application de la politique ministérielle.

La politique du Ministère est demeurée uniforme pendant la mise en oeuvre de la politique de 1973, les révisions de la Loi sur les Indiens, les circulaires du milieu des années 70 et la circulaire E-1 de 1978. Nous ne voyons aucune raison pour modifier cette politique mais nous réitérons la nécessité d'établir des paramètres opérationnels pour son application efficace. Les bandes qui administrent les programmes comprennent mieux les besoins du gouvernement. On espère que le climat est plus réceptif, en particulier au niveau local, évitant ainsi une autre impasse politique, de sorte que nous puissions nous concentrer sur la tâche importante de l'éducation des enfants.

ANNEXE C

LES TENDANCES HISTORIQUES DE L'EDUCATION DES INDIENS

Cette courte étude a pour objet de situer la question de l'éducation des Indiens en remontant aux influences et aux tendances qui ont porté sur son développement.

TENDANCES HISTORIQUES DE L'EDUCATION DES INDIENS

Cette courte étude a pour objet de préciser la situation actuelle en ce qui concerne l'éducation des Indiens au Canada en remontant aux influences et aux tendances qui ont porté sur son développement. L'étude est répartie sur sept périodes déterminées dont chacune a été caractérisée par un thème dominant. Voici ces périodes.

I. Contact pré-européen - Education indienne traditionnelle.

II. Entre 1600 et 1750 environ - Premiers missionnaires.

III. Entre 1750 et 1850 environ - Début d'un appui tangible à l'éducation.

IV. Entre 1850 et 1950 environ - Ségrégation pour des motifs de protection et de commodité administrative.

V. 1950 à 1970 - Education intégrée visant à l'assimilation ainsi qu'à une participation et une responsabilité accrues de la communauté.

VI. 1970 à ce jour - Appui du Gouvernement aux initiatives des Indiens et à l'administration locale de l'éducation.

VII. Absence actuelle de compréhension claire de la nature des responsabilités des gouvernements en matière d'éducation des Indiens.

I. Contact pré-européen - Education indienne traditionnelle

Lorsque les Européens ont établi leur premier contact avec les Amérindiens, ils ont pu observer des pratiques éducatives bien établies conçues pour assurer la permanence culturelle et qui donnaient à la jeunesse les aptitudes nécessaires pour remplir son futur rôle dans sa société. Le reste de la présente étude montrera que cette période de l'histoire de l'éducation des Indiens a été, jusqu'ici, la seule période où la formation des enfants indiens a été conçue, planifiée et mise en application par les Indiens pour leurs enfants et pour préparer ces derniers au milieu dans lequel ils étaient appelés à vivre.

II. Les premiers missionnaires - entre 1600 et 1750 environ

A partir de 1615 environ, le fonctionnement des écoles en Nouvelle-France était assuré par les missionnaires. D'une manière typique, ces écoles fonctionnaient pendant cinq ou six ans environ avant d'être fermées pour divers motifs. Evidemment, les programmes étaient concentrés sur des questions

religieuses. On y donnait également une instruction formelle fondamentale dans les langues indiennes. On considérait qu'il était avantageux pour les enfants indiens de fréquenter les mêmes écoles que les enfants des colons étant donné que l'acculturation et l'assimilation étaient les objectifs déclarés des autorités. Les sociétés de bienfaisance situées en Europe envoyaient des fonds pour l'éducation des Indiens et les enfants non indiens au Canada profitaient des services fournis. Une pratique largement suivie confiait l'apprentissage des jeunes Indiens aux colons pour apprendre les métiers spécialisés et l'agriculture: le contrat d'apprentissage pouvait durer de quatre à quinze ans.

Les divers ordres de l'Eglise catholique ont constitué pendant très longtemps la principale force active dans l'éducation de style européen des Indiens. L'éducation en langue anglaise a apparu environ un siècle après l'éducation en français mais a reçu un nouvel élan après la Proclamation royale de 1763. Au cours de cette période, l'éducation des Indiens a connu beaucoup de bouleversements, car les divers ordres religieux et les gouvernements antérieurs à la Confédération qui étaient dirigés d'Europe, ainsi que les nouveaux gouvernements canadiens, n'arrivaient pas à fixer leur choix sur les programmes d'études à offrir aux enfants indiens. Les dirigeants indiens n'accordaient pas beaucoup de valeur à l'éducation de style gouvernemental - la terre et le commerce (troc), qui avaient des avantages visibles et tangibles, prédominaient dans les opérations entre Indiens et gouvernements européens. Pendant cette période, les décisions concernant l'éducation des enfants indiens étaient également prises en Europe et, dans la plupart des cas, elles prenaient en considération ce qui serait le plus avantageux pour les colons européens en Amérique du Nord.

III. Entre 1750 et 1850 environ - Début d'un appui tangible à l'éducation

Pendant cette période, les influences britannique et française ont continué à dominer. Lorsque cela était possible, on pratiquait l'éducation intégrée. Le fait que les églises se consacraient à la conversion des Indiens à la religion chrétienne garantissait l'affectation de ressources dans ce but.

Plusieurs phénomènes propres à cette période méritent d'être relevés. On y a adopté des méthodes d'éducation européennes, par exemple le système Madras, fondées sur les rapports élèves-précepteurs. Les provinces et les principales sociétés commerciales ont contribué au progrès de l'éducation des Indiens. Par ailleurs, l'usage des langues autochtones par les éducateurs missionnaires est demeuré une caractéristique importante de cette période.

En 1784, dans le Haut-Canada, la communauté des Six Nations avait des écoles et des églises alors qu'il n'en existait pas dans d'autres parties de la province. Au Nouveau-Brunswick, après 1819, la province a accordé des subventions à l'Indian College, de Sussex Vale, l'une des six écoles fondées par la New England Company, après que le Collège eût adopté le système d'enseignement Madras. En 1824, Thomas Davis, un chef indien, a fait donation de sa maison à l'église méthodiste pour en faire une école et s'est retiré dans sa cabane dans les bois.

Vers 1820, des projets semblables avaient vu le jour dans l'Ouest à l'initiative de l'Eglise. En 1836, le révérend James Evans, après avoir inventé une orthographe syllabique cri, a rédigé les premiers livres de lecture et de grammaire cri. Précédemment, en 1833, le père Belcourt avait établi à Saint-Eustache une grammaire de la langue chippewa pour les besoins de ses travaux. Les deux premières "écoles industrielles" indiennes ont été établies sous les auspices de la Weslayan Methodist Society, en 1848 à Alderville, et en 1849 à Muncey (Ontario). En dépit des progrès réalisés, le Gouvernement a continué à hésiter à prendre une décision politique claire au sujet de l'éducation des Indiens. Les décisions gouvernementales étaient fondées davantage sur les meilleurs moyens de développer l'économie que sur les besoins rapidement changeants des enfants indiens en matière d'éducation.

La fin de cette période a vu le début d'une mentalité non indienne qui voulait que les autochtones soient éduqués séparément des autres habitants de l'Amérique du Nord, en partie pour les protéger contre l'exploitation sociale. Il faut relever, qu'à l'époque, certaines pratiques de financement de l'éducation des Indiens accordaient à ces derniers un certain degré d'administration locale comme l'avaient fait quelques lois promulguées par les gouvernements antérieurs à la Confédération.

IV. Entre 1850 et 1950 environ - Ségrégation pour des motifs de protection et de commodité administrative

Le Gouvernement ayant constaté que le climat social des communautés immigrantes qui allaient en augmentant était préjudiciable aux intérêts des Indiens, la période commençant vers 1850 a été caractérisée par des écoles pour Indiens qui avaient été isolés dans un but de protection.

La Confédération prévoyait la responsabilité du gouvernement fédéral à l'égard des lois concernant les Indiens et les terres réservées à ces derniers. La concentration et la ségrégation des Indiens dans des réserves pour faciliter la prestation des services fédéraux sociaux et de santé étaient égalées par les diverses sectes chrétiennes qui se combattaient entre elles pour créer des écoles soutenant les conversions. L'Acte de

l'Amérique du Nord britannique a abrogé plusieurs lois antérieures à la Confédération qui avaient été précédemment adoptées au sujet des Affaires indiennes et de la responsabilité envers la cinquantaine d'écoles indiennes existantes qui, à l'époque, relevaient de la responsabilité du gouvernement fédéral.

L'expansion du Canada vers l'ouest au cours du troisième quart du 19e siècle a accéléré la conclusion de traités avec les groupes indiens. Certains de ces traités contenaient des dispositions concernant les écoles.

Ces dispositions prévoyaient un minimum de services d'éducation, comme le paiement d'un salaire aux enseignants. La controverse s'est poursuivie entre le gouvernement et les Indiens au sujet de l'interprétation de l'esprit de ces dispositions dans certains traités. Cette période a également vu l'avènement d'un programme de pensionnats (ségrégation) qui a débuté par un petit nombre de résidences (pensionnats religieux).

Vers le début des années 1800, les églises avaient construit un certain nombre de pensionnats, la plupart d'entre eux consistant en de petites maisons, dont elles avaient complètement assumé le prix. Au moment de la Confédération, le seul pensionnat que le gouvernement reconnaissait et qu'il entretenait était le Mount Elgin Institute, à Muncey (Ontario).

Jusqu'à la promulgation de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en 1867, l'éducation des Indiens est demeurée presque exclusivement de la compétence des églises catholiques et protestantes. Avant 1867, le gouvernement avait continué à donner aux églises une aide financière minimale dans le Haut et dans le Bas-Canada. Avec l'adoption de l'Acte, la participation du gouvernement à l'éducation des Indiens a augmenté mais ce n'est qu'en 1892 que le gouvernement fédéral a accordé un appui financier d'une certaine importance.

En 1892, on a adopté un décret du Conseil qui promulguait un règlement régissant le fonctionnement des pensionnats et des écoles industrielles. Les bâtisses étaient soumises à la responsabilité conjointe du gouvernement et de l'église. Les livres et les fournitures scolaires devaient provenir des crédits alloués, alors que les frais d'entretien et d'administration ainsi que les salaires devaient être payés par la direction de l'église avec une aide gouvernementale sous forme de subvention per capita.

Le taux de la subvention était fixé pour chaque école et rajusté périodiquement. Le Ministère a établi des règlements concernant les normes d'instruction et les soins ménagers et a nommé des

inspecteurs pour faire appliquer ces normes. Ce décret du Conseil a régi le financement des pensionnats indiens jusqu'en 1958.

Il faut insister sur le fait que le coût réel d'administration pendant cette période était difficile à établir, car de nombreux employés travaillaient pendant de longues heures au salaire minimum vu, qu'en fait, ils travaillaient pour les églises. De nombreux frais administratifs n'apparaissent pas non plus, parce que la hiérarchie des églises fournissait l'administration.

En 1900, les églises et le gouvernement administraient 61 pensionnats permettant de recevoir 3,257 élèves. Cette augmentation du nombre de pensionnaires a nécessité la construction d'un nombre accru de classes dans les réserves. Le gouvernement et les églises se sont partagés la responsabilité de cette expansion. En 1900, les églises administraient tous les pensionnats, dont certains leur appartenaient et certains autres appartenaient au gouvernement. Cette croissance parallèle des institutions fédérales et de celles des églises devait devenir importante dans les rapports entre ces dernières et le gouvernement. Elle a beaucoup influé sur l'établissement de pensionnats supplémentaires comme aussi sur leur fermeture au cours de ces dernières années.

Au cours de la période comprise entre le début de la Confédération et 1950 environ, la grande majorité des enfants indiens ont été instruits dans des pensionnats situés dans des réserves. Toutefois, on a relevé que pendant cette période un nombre restreint d'Indiens, mais plus élevé qu'on n'aurait cru, avaient acquis de hauts grades universitaires.

V. Entre 1950 et 1970 environ - Education intégrée visant à l'assimilation ainsi qu'à une participation et une responsabilité accrues de la communauté

Entre 1946 et 1948, le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes chargé de la Loi sur les Indiens a tenu des séances dans tout le pays. Divers groupes indiens ont demandé à diverses reprises qu'il soit mis fin au principe et à la pratique de l'éducation séparée. Les choses ont commencé à changer, en grande partie par suite de ces demandes.

Conformément au mouvement intégrationniste, le Ministère a commencé à conclure avec les commissions scolaires et les ministères provinciaux de l'éducation des ententes contractuelles formelles, aujourd'hui appelées accords d'intégration scolaire, prévoyant que les enfants indiens et les enfants non indiens seraient instruits ensemble.

Le premier accord de ce genre, qui portait sur le partage des coûts d'immobilisation de l'école (à distinguer des accords sur les frais de scolarité), a été conclu en 1949 entre le Ministère et la province du Manitoba au nom de la South Indian Lake Band.

Depuis lors, le mouvement s'est accru d'une manière constante de sorte qu'en 1979 le Ministère avait conclu 683 accords prévoyant le placement de 48,757 enfants indiens dans les écoles provinciales, chiffre qui représentait environ les deux-tiers de la totalité des inscriptions scolaires.

Vers la fin de cette période, une nouvelle tendance est devenue évidente alors qu'un nombre croissant de bandes indiennes exprimaient le désir d'administrer leurs propres programmes. Pendant un certain temps, ces deux tendances ont donné lieu à des situations contradictoires du fait que nombreux sont ceux qui ont interprété l'administration locale de l'éducation comme étant synonyme d'expansion des écoles dans les réserves. Depuis lors, le concept de l'administration locale a été interprété dans un sens beaucoup plus large.

Entre 1956 et 1970, le nombre d'Indiens dans les systèmes scolaires provinciaux a connu une augmentation spectaculaire. De nombreuses expériences ont été faites en matière d'intégration. Le gouvernement fédéral entendait faciliter aux Indiens la fréquentation des écoles provinciales au moyen de contrats. Les programmes d'études des provinces ont été introduits dans les écoles fédérales et on a amélioré la qualité des services pour permettre le transfert sans heurt des enfants dans les écoles provinciales. L'encouragement par le gouvernement de la formation de comités scolaires a augmenté la participation des parents à l'éducation. En 1963, le Ministère a prévu l'organisation et un financement minimal de ces comités. En 1971 il y en avait 215, dont les domaines de responsabilité avaient beaucoup augmenté. Leur influence sur l'administration de l'éducation par le Ministère était déjà devenue un facteur important des progrès réalisés dans l'éducation des Indiens. Le rapport Hawthorn de 1967 a procédé à une analyse approfondie des problèmes politiques, économiques et éducatifs des Indiens. Sa recommandation pour que les élèves indiens soient intégrés avec le reste de la population scolaire a renforcé la décision du gouvernement de poursuivre cette politique. On croyait que la décentralisation du système fédéral augmenterait l'efficacité et permettrait une participation accrue des Indiens. On estimait que les systèmes provinciaux pouvaient offrir de meilleurs programmes et un plus vaste éventail de possibilités en matière d'éducation. Par-dessus tout, on croyait, par ce moyen, réaliser l'assimilation économique et sociale des Indiens.

En juin 1969, le Livre blanc du gouvernement a proposé la suppression de tous les fondements constitutionnels et législatifs de la discrimination contre les Indiens. Il s'est attaqué à la question de l'éducation en préconisant que les organismes provinciaux fournissent tous les services éducatifs.

La réaction des Indiens a été catégoriquement négative. Leurs dirigeants ont soutenu que tant que le statut socio-économique des Indiens n'approcherait pas le niveau des autres Canadiens, les dispositions discriminatoires des lois constituaient un faible moyen de protection qu'ils ne pouvaient pas se permettre de perdre. La discussion des questions de compétence a entraîné une prise de conscience accrue des Indiens quant à la nécessité de l'autodétermination et d'une participation active de leur part au remaniement de leur système d'éducation.

En 1971, le cinquième rapport du Comité permanent chargé des Affaires indiennes a commencé par souligner que l'éducation des Indiens et des Inuit avait été victime "des improvisations au jour le jour ou année par année des gouvernements successifs qui considéraient l'éducation des Indiens comme une question transitoire qui devait être bientôt transférée aux provinces". Ses recommandations traduisaient un engagement renouvelé du Parlement à l'égard de l'éducation des Indiens et souscrivaient à de nombreuses opinions que des associations et des particuliers indiens exprimaient à l'époque. Le rapport soulignait la nécessité d'obtenir l'accord des Indiens avant tout transfert d'élèves dans les systèmes provinciaux, une formation spéciale des enseignants, un accroissement des éléments culturels des programmes d'études, une éducation préscolaire, des pouvoirs accrus des comités scolaires et la suppression des pensionnats pour les jeunes enfants.

Les opinions soumises au Comité permanent par les dirigeants indiens ont été formellement présentées au gouvernement fédéral, en 1972, par la Fraternité des Indiens du Canada dans sa Déclaration de principe intitulée "La maîtrise indienne de l'éducation indienne". Dans cette déclaration, les Indiens ont revendiqué le droit de diriger l'éducation de leurs enfants en invoquant les principes de la responsabilité des parents et de l'administration locale de l'éducation. Au début de 1973, le gouvernement fédéral a indiqué qu'il acceptait les principes contenus dans la Déclaration comme fondement du développement futur de l'éducation des Indiens. L'accord n'a pas modifié le contexte juridique dans lequel les services d'éducation étaient offerts aux Indiens. Toutefois, il a entraîné l'adoption de méthodes administratives fondées sur les principes en question.

Malheureusement, le mouvement de prise en charge par les Indiens de l'administration de l'éducation s'est étendu sans coordination à travers le pays. La façon de concevoir

l'administration indienne varie énormément. Les lois et les règlements du gouvernement renferment des obstacles à l'établissement de systèmes, les niveaux de financement étant la question litigieuse la plus fréquente entre le Ministère et les autorités indiennes chargées de l'éducation. Toutefois, malgré les ambiguités de cet aspect des rapports entre le gouvernement et les Indiens, la croissance de l'administration indienne a progressé au point que plus de 24 p. 100 des élèves des écoles indiennes élémentaires et secondaires fréquentent des établissements administrés par les Indiens.

Il est évident que l'administration par les Indiens n'est pas restreinte au programme scolaire administré par les bandes. Une administration indienne peut exister dans une mesure importante dans ce qui n'est plus que de nom un programme fédéral. Même dans les administrations provinciales, où l'on admet que le contrôle par les Indiens est plus difficile à réaliser, on établit des mécanismes pour permettre une plus grande participation des Indiens à l'éducation. Ces mécanismes comprennent des lois habilitant les Indiens à être représentés au sein des commissions scolaires et à participer aux accords portant sur l'éducation de leurs enfants dans les écoles provinciales.

Un facteur important dans l'essor de l'éducation indienne réside dans le fait que depuis la Confédération les autorités provinciales ont constamment révisé leurs lois pour assurer un développement rationnel de leur système d'éducation: l'administration fédérale n'a pas appuyé de la même manière l'éducation des Indiens. Si cette dernière doit continuer à relever de la compétence du gouvernement fédéral, il faut que celui-ci remédie à cette absence de fondement législatif adapté aux besoins actuels. Un système moderne d'éducation ne peut pas être administré en vertu du paragraphe 4 (3) et des articles 114 à 123 de la Loi sur les Indiens actuelle.

ANNEXE D

L'éducation des Indiens: une entreprise

ALLOCUTION DU MINISTRE AU CONSEIL DES
MINISTRES DE L'EDUCATION DU CANADA
A REGINA (SASKATCHEWAN)

Le 23 juin 1972

par
L'Honorable Jean Chrétien
Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien

Nous sommes réunis pour discuter ensemble des services d'éducation destinés aux enfants indiens. Nous sommes partenaires dans une entreprise d'extrême importance et notre désir d'agir pour le mieux en ce domaine nous permettra de juger nettement du programme dans sa conception actuelle. Si vous le permettez, nous passerons les quelques prochaines minutes à dresser un inventaire des besoins en éducation de ces enfants, et nous verrons la façon dont ces besoins sont satisfaits, de même que le travail qui nous reste à faire, à nous, le gouvernement fédéral, et à vous les ministres de l'Education des provinces, en tant que représentants de vos provinces respectives.

C'est au gouvernement fédéral qu'incombe la responsabilité juridique de l'éducation des enfants indiens. Par le passé, nous nous sommes acquittés de cette obligation en fournissant des écoles dans les réserves ou en faisant construire des pensionnats. Lorsque le besoin d'une autre solution s'est fait sentir, au début des années 50, nous nous sommes tournés vers les systèmes d'éducation établis par les provinces. Bien que cette mesure ait été alors nécessaire, et même inévitable, la responsabilité fondamentale de l'éducation des enfants indiens demeure nôtre.

Un accord conclu entre le gouvernement fédéral et un gouvernement provincial, ou entre le fédéral et les commissions ou autres administrations scolaires, permet actuellement aux provinces de fournir les services d'éducation. Il peut s'agir d'accords type ou d'accords dans lesquels les frais de roulement ou le paiement de droits de scolarité entrent en ligne de compte.

Il est possible qu'on ne comprenne pas bien la nature des obligations acceptées par les deux parties en cause, en vertu de ces accords; il serait bon, dans ces conditions, de les examiner de plus près. Pour notre part, nous estimons, et c'est peut-être une interprétation trop étroite, que nos responsabilités ont pris fin dès que nous avons acheté et payé les services. Par suite de la participation des Indiens, nous nous sommes rendu compte qu'il ne suffisait pas de supporter le coût de ces services. Avec le concours des autres responsables, nous devons juger de la valeur des services, prévoir les difficultés et évaluer le degré de succès des programmes.

A quoi s'engagent les autorités en matière d'éducation provinciale lors de la signature de l'accord mixte? En plus des installations et des articles de base comme les bâtiments, l'équipement, les livres et le matériel scolaire, lesquels peuvent facilement être catalogués, il existe d'autres éléments essentiels qui ne souffrent pas un examen précis. Ce sont, notamment, le programme d'études, les enseignants et l'administration. Ces éléments déterminent à leur tour a) le rapport entre le monde social et culturel, b) la qualité de l'éducation et c) le lien avec la communauté. Ce n'est que très récemment que certaines commissions scolaires, qui avaient accepté d'assurer, à forfait, les services éducatifs aux enfants indiens, ont compris pleinement la nature et l'étendue de leurs responsabilités. Il ne s'agit pas

simplement, en effet, d'ouvrir les portes de l'école à un groupe particulier d'enfants, de leur assigner un certain nombre de places, puis de continuer à dispenser l'enseignement comme si de rien n'était. A la lumière d'expériences souvent malheureuses, les enseignants locaux se rendent compte que leur rôle comporte d'autres obligations.

Dans la plupart des cas, ils ne savent que faire pour apporter des changements. C'est à nous qu'ils demandent directives et conseils. Pour cette raison, j'ai l'intention, aujourd'hui, de vous brosser le tableau du genre de services éducatifs qu'on devrait assurer aux enfants indiens. Il n'appartiendra qu'à vous, par la suite, d'élaborer la politique et les principes directeurs qui guideront vos enseignants dans l'élaboration de programmes d'éducation appropriés.

Il ne faut pas avoir peur de dire la vérité quant à l'avenir de ce genre d'accords. Vous n'ignorez pas que plusieurs organismes indiens provinciaux ont demandé au gouvernement fédéral de mettre fin à la signature d'accords mixtes conclus uniquement entre deux parties. Nombre d'entre eux estiment que les conseils de bande locaux devraient constituer la deuxième partie lors de la signature de tout accord, que le gouvernement fédéral, en tant qu'organisme de financement, devrait constituer la troisième partie, et que la première partie devrait être le conseil d'administration de l'école particulière avec laquelle l'accord est conclu. Dans la plupart des cas, les Indiens ne disposent pas de représentant lorsque des accords sont discutés de sorte que les parents indiens ne savent pas ce qu'ils doivent attendre du système provincial d'éducation. Leurs droits et fonctions ne font pas l'objet d'une définition très nette dans cet arrangement, mais ce n'est pas un problème insoluble. Pour l'instant, les Indiens et le gouvernement fédéral tentent de le résoudre. Les Indiens sont maintenant prêts à étudier de nouveau les accords qui existent et à faire les recommandations nécessaires pour que ces accords soient revus, terminés ou continués. J'ajouterai qu'à l'avenir, les Indiens, en tant que partie contractante des accords mixtes, demanderont eux-mêmes les services des gouvernements provinciaux et de leurs institutions.

Quel sera pour vous l'effet de ces mesures? Vous n'en retirerez que des bienfaits. D'abord, vos commissions scolaires locales sont plus en mesure de satisfaire les besoins des enfants indiens, puisqu'elles sont en contact direct avec leurs parents. Ensuite, le gouvernement fédéral continuera à financer des programmes de mieux en mieux structurés, lesquels profiteront aux Indiens tout comme aux non-Indiens.

Nous estimons que toute mesure en ce sens sera bien accueillie de tous les Canadiens. Dans un pays qui fonde son système d'éducation sur les deux principes suivants: la responsabilité des parents et l'autorité locale, les aspirations des parents indiens à cet égard devraient être bien acceptées des autres.

Considérons la situation de l'éducation dispensée aux enfants indiens dans les écoles provinciales. Au cours des vingt dernières années, le nombre d'enfants indiens fréquentant l'école s'est accru rapidement. En 1954, on comptait 48 000 écoliers indiens; en 1972, ils étaient 72 609. En 1945, on comptait moins de 100 enfants indiens inscrits aux écoles provinciales; il y en a aujourd'hui 43 626. Ce nombre représente 60% de tous les enfants d'âge scolaire. Nous croyons donc que la majorité des enfants indiens reçoivent leur éducation dans des écoles qui sont sous votre juridiction. A quelques exceptions près, ils constituent une minorité dans chaque groupe scolaire. En acceptant d'offrir les services éducatifs, vous devez, en tant que ministres provinciaux de l'Education, vous engager à assurer à ce groupe minoritaire les <u>mêmes avantages</u> qu'aux autres Canadiens, afin qu'il puisse bénéficier de la meilleure éducation possible. Il ne s'agit pas simplement de prévoir des installations matérielles, il faut surtout créer une ambiance qui engendrera une meilleure connaissance des facteurs culturels déterminant les aptitudes et les besoins de chaque enfant. Je vous propose d'étudier avec moi les résultats de notre méthode actuelle. Je suis assuré que vous voudrez y apporter une amélioration.

Les chiffres recueillis en 1968 indiquent qu'environ 50% des écoliers indiens ne poursuivent pas leurs études après la sixième année et que, environ 61% n'atteignent jamais la huitième. Entre la première et la douzième année, de 94% à 96% quittent les classes, alors que le taux d'abandon des études, chez les écoliers non-indiens, pour la même période, est d'environ 12%. Bien qu'à peu près la totalité des élèves indiens des écoles secondaires fréquentent les institutions provinciales, le nombre des diplômés est très faible. A vrai dire, même si un nombre accru de jeunes Indiens fréquentent actuellement l'école, un nombre également accru d'élèves accusent des retards scolaires ou abandonnent leurs études.

Le taux de chômage des collectivités indiennes dépasse largement le taux national. Les institutions pénales relèvent également une augmentation alarmante du nombre de prisonniers indiens. Le chômage et la délinquance vont souvent de pair avec une éducation déficiente.

Une juste évaluation du degré de succès de nos programmes d'éducation des Indiens exige donc que nous sortions de la salle de classe et que nous nous demandions: Cette éducation prépare-t-elle à une vie bien remplie et profitable?

Bien que le système actuel ait profité à certains (dans une très faible proportion, 5% environ), le résultat est moins que satisfaisant. Il nous incombe, à tous les niveaux de l'administration, de nous mettre résolument à la tâche et d'agir avec discernement et courage.

Que faut-il penser du concept d'intégration tel qu'il s'applique à l'éducation de l'enfant indien et à son avenir? Il est peu probable que cette <u>intégration</u> soit comprise de la même façon par deux

personnes d'entre nous qui s'intéressent à l'éducation des Indiens, que ce soit des enseignants, des élèves, des directeurs d'école, des parents, des agents d'éducation fédéraux ou provinciaux, ou des ministres. Un jeune Indien a parlé d'assimilation (de white-wash), un procédé destiné à le faire penser et agir en fonction des valeurs, des objectifs, de la langue et des aptitudes du monde des Blancs et à lui permettre de réussir au sein d'une société dominante. Ce procédé résume malheureusement tous les efforts accomplis par certaines écoles. L'intégration considérée par les Indiens comme une modification unilatérale est inadmissible pour eux. Nous devons modifier notre concept d'intégration de façon à admettre la précieuse contribution de la culture et de la langue indiennes à la vie canadienne. L'intégration devrait protéger et encourager le sens d'identité et de dignité personnelle de chaque enfant indien. L'intégration devrait permettre à l'enfant d'accroître, grâce à une formation scolaire et professionnelle, les aptitudes naturelles issues de sa culture et de sa famille, pour qu'il puisse connaître une vie agréable et profitable au sein de sa collectivité et de son pays. Il est évident que certaines écoles et certains éducateurs auront toujours un concept bien particulier de l'intégration. Si, pour ces éducateurs, l'intégration est synonyme d'assimilation, leur attitude sera l'un des facteurs qui mèneront à des résultats médiocres. Une telle école ne présente aucun avantage pour l'enfant. Au contraire, elle le détache des gens de sa race et de son milieu. Quand cet arrachement devient intolérable, il quitte l'école.

Le programme d'études est une autre cause d'échec. Au cours des dernières années, en matière d'éducation, très peu d'importance a été accordée au patrimoine culturel. Cette lacune est due, en grande partie, au manque d'information scientifique. Cependant, les enfants ont souffert d'un système d'éducation qui voulait que des enseignants bien intentionnés les fondent dans des moules dans le but d'en faire des Canadiens en série, capables de fonctionner au sein de la société. Forts des connaissances acquises par la recherche, nous savons que les différences de valeurs, de langue et de culture influent sur l'apprentissage et les objectifs des enfants autochtones. Nous savons maintenant qu'il est souhaitable de préserver ces différences et de créer un climat pédagogique qui permette à chaque enfant de faire connaître et valoir ses ressources personnelles.

Je ne saurais assez insister sur le rôle que jouent les enseignants dans la réussite ou l'échec de nombreux jeunes Indiens. Comme un observateur l'a déjà noté: il y a ceux qui abandonnent leurs études et ceux qui les poussent à agir ainsi. Les enseignants qui ignorent tout de la culture, de la psychologie et de l'histoire indiennes, ceux qui refusent de reconnaître à l'enfant indien une intelligence naturelle égale à celle de l'enfant non-indien, ceux qui ne peuvent se résoudre à enseigner l'anglais comme une langue seconde, enfin, ceux qui entretiennent des préjugés ou pratiquent la discrimination sous une forme quelconque, ce sont ces enseignants qui poussent les écoliers indiens à quitter l'école.

Le manque d'encouragement de la part des parents constitue une autre raison d'abandon des études. Il s'agit là d'un problème excessivement complexe qui touche à des questions très délicates. Je vais tenter de vous brosser un tableau de la situation, afin que vous compreniez tout ce qui entre en jeu.

Lorsqu'un enfant se met à faire l'école buissonnière, qu'il obtient des résultats scolaires médiocres et affiche une attitude de défiance, il est plus que probable qu'on l'a aidé à se placer dans cette situation pénible dont il a peine à se sortir. Il ne s'agit pas d'un manque d'intérêt de la part de ses parents, mais tout simplement d'un manque de connaissances et de participation à son éducation. Jusqu'à présent, cette participation des parents a été rarement sollicitée. Il me semble que l'on peut déclarer, sans se tromper, que la réussite des enfants se mesure à la participation des parents et à la responsabilté qu'ils assument dans le processus de l'éducation. Je ne fais que présenter le problème, pour l'instant, et nous verrons un peu plus tard de quelle façon il est possible de remédier à cette triste situation.

En outre, les parents connaissent des difficultés de communication. Il ne s'agit pas uniquement d'une barrière linguistique, le problème est beaucoup plus profond. Les enseignants et les directeurs d'école manquent de sympathie et de compréhension, les parents sont timides et méfiants. Il n'y a évidemment pas de solution facile à ce problème, mais vous comprendrez qu'un changement s'impose et que de faibles expressions de regret ne suffisent plus.

L'interaction des difficultés qui découlent des accords mixtes fait qu'il est difficile d'isoler chacune l'une de l'autre. Nous avons vu qu'un concept étroit de l'intégration donne lieu à un programme de cours rigides et restrictifs. Les enseignants peuvent également devenir les agents d'une culture étrangère et de valeurs qui ne s'accordent pas avec celles de l'enfant. Jusqu'ici, les parents ont été tenus en marge, privés de toute influence sur la prise des décisions, le programme d'études ou sur les enseignants. Ils sont des témoins impuissants de l'échec de leurs enfants.

C'est délibérément que je viens de dire "jusqu'ici". Les plaintes de plus en plus fréquentes et insistantes qui me sont venues des parents des enfants indiens expriment le mécontentement de ces gens face à l'éducation que leurs enfants ont reçue, tant dans les écoles fédérales que dans les écoles provinciales. Comme nous l'avons observé, les faits leur donnent raison et il nous incombe d'écouter leurs doléances.

J'ai déjà signalé que, dans plusieurs provinces, nous avons suspendu les négociations relatives aux accords mixtes, à la demande même des Indiens. Au cours des derniers mois, j'ai reçu de nombreuses pétitions de la part de groupes locaux représentant chaque province du

Canada, lesquels ont demandé la révocation des accords fédéraux-provinciaux, afin de permettre à certaines écoles de retomber sous l'administration fédérale. Dans la plupart des cas, il ne s'agit pas d'une opération difficile. Toutefois, les termes de certains accords existants rendraient la révocation impossible, dans les conditions actuelles. Si de tels cas se présentent, nous devrons trouver une autre solution, tout en nous rappelant que nous partageons le souci des parents, c'est-à-dire que nous voulons une meilleure éducation pour leurs enfants. Dans les endroits où des négociations sont en cours pour la révocation d'un accord, tous partagent le même sentiment de mécontentement quant au système, et tous les parents indiens souhaitent jouer un rôle plus complet dans l'éducation de leurs enfants.

La tâche qu'ils se proposent est ardue, mais nous avons constaté qu'il existe des dirigeants compétents parmi les membres des comités scolaires et des conseils de bande; c'est un excellent présage pour l'avenir de l'éducation des Indiens.

On nous presse d'apporter les modifications nécessaires et l'amélioration qui s'impose dans les écoles situées dans les réserves. On nous presse également d'étudier les possibilités d'amélioration des services offerts dans les écoles provinciales. En tant que ministre du peuple indien, je souhaite faire valoir à vos yeux les soucis bien légitimes du groupe que je représente. Vous êtes les ministres de l'Education de vos provinces respectives. C'est de vous que nous cherchons à obtenir l'assurance que les services prévus dans les accords satisferont vraiment aux besoins des enfants indiens qui fréquentent vos écoles.

Comme je l'ai déjà signalé, nos accords ne visent pas uniquement à prévoir des installations matérielles pour ces jeunes. Les éducateurs doivent s'intéresser à chacun d'eux personnellement. Depuis quelques années, le système de plus en plus à l'honneur est d'offrir une instruction individualisée, laquelle permet à chaque enfant de progresser selon son rythme personnel et ses aptitudes propres. Lorsque tous les élèves d'une classe se ressemblent, la tâche n'est sans doute pas trop ardue, mais lorsqu'un ou deux d'entre eux parlent une langue différente, viennent de milieux sociaux et culturels différents et sont habitués à d'autres méthodes de formation, la tâche peut sembler hérissée de difficultés et il est possible que l'instituteur se sente incapable de l'exécuter. Nous préconisons tous et nous cherchons tous à fournir la même facilité d'accès à l'éducation mais, en pratique, dès que les enfants ont été intégrés de façon égale dans le système scolaire, un élément subtil se fait jour et entrave la réalisation de ce louable objectif. Il peut s'agir d'instituteurs incapables de dispenser le même enseignement à tous leurs élèves; il peut s'agir également du programme d'études. L'étude impartiale des programmes, des manuels scolaires utilisés et des sujets imposés dans les écoles canadiennes démontre qu'à peu d'exceptions près, le programme d'études n'offre pas les mêmes

possibilités aux enfants indiens de s'identifier à leur groupe culturel, de développer un sens de dignité personnelle et de faire valoir leurs aptitudes. Les méthodes actuelles de représentation dans les commissions scolaires constituent un autre facteur qui nuit à ce principe sacré des chances égales pour tous et chacun.

Si nous voulons que les enfants indiens profitent de l'éducation qu'ils reçoivent dans les écoles fédérales ou provinciales, nous devons nous attaquer aux trois points vitaux suivants: la représentation, le programme d'études et les enseignants eux-mêmes. J'ai tenté de vous brosser un tableau de la situation actuelle et des remèdes qu'on essaie d'y apporter. Si vous voulez bien m'accorder quelques minutes de plus, j'aimerais vous signaler ce qui reste à faire et vous présenter quelques suggestions quant aux méthodes qui pourraient être utilisées pour améliorer les services éducatifs destinés aux enfants indiens.

La question prioritaire est de savoir si les parents peuvent participer activement à la prise de décisions dans le domaine de l'éducation de leurs enfants? Les accords mixtes conclus à l'avenir respecteront ce droit, tant dans les termes de l'accord que dans l'application et la révision des dispositions prises. L'utilisation des réserves comme districts ou divisions scolaires est une solution à laquelle pourraient recourir les conseils de bande locaux. Il semble que l'établissement des réserves indiennes comme sièges d'administrations scolaires au sein des structures provinciales, ne présenterait pas trop de difficultés dans la plupart des provinces dès que la question de responsabilité financière serait résolue. Nous sommes prêts à fournir des fonds à tous les conseils de bande qui souhaitent tirer parti des lois provinciales à cet égard. Dans le cas des collectivités du Nord, il n'est pas nécessaire d'établir une distinction entre les Métis, les Indiens inscrits et les autres. A la condition que tous soient d'accord, le district scolaire pourrait être assez vaste pour englober la collectivité toute entière. Les autochtones et les Blancs pourraient délibérer ensemble à titre de membres élus de la commission scolaire. Le coût de mise en oeuvre d'un tel programme destiné aux enfants indiens serait supporté par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, alors qu'un programme conçu pour les Métis et les enfants blancs serait financé par le gouvernement provincial ou les impôts recueillis sur place ou par les deux moyens.

L'établissement d'une commission scolaire dans la réserve présente un autre avantage. Cette mesure permettrait aux élèves non-indiens de fréquenter les écoles des réserves. Dans plusieurs endroits du Canada, les particularités géographiques et la répartition de la population font que le centre désigné pour une école de district se trouve dans une réserve indienne. Dans un cas en particulier, l'école de la réserve compte plus d'inscriptions que les écoles avoisinantes. Il y a donc des avantages économiques à offrir des cours d'économie domestique et d'art industriel à l'école fédérale. Les enfants

non-indiens des régions avoisinantes sont invités à y participer, cette mesure ne représentant qu'une infime partie de ce qu'il en coûterait pour aménager des installations séparées.

Des négociations en cours entre un conseil de bande local, une commission scolaire avoisinante, un ministère de l'Education provincial et le gouvernement fédéral visent à assurer la construction, dans une réserve, d'une école destinée à dispenser l'enseignement tant aux Indiens qu'aux non-Indiens. Il s'agit de la première tentative de coopération en vue d'une intégration complète et d'une mesure devant permettre de s'écarter radicalement de l'étroit concept d'intégration. Jusqu'à présent, c'était à l'indigène qu'il incombait de s'intégrer, de se conformer au mode de vie des Blancs. Nous estimons qu'il appartient aux deux groupes de faire un effort simultané en vue d'une véritable coopération. Ce premier pas vers l'intégration total nous donne foi en l'avenir.

En tenant compte du fait que 60% des enfants indiens fréquentent actuellement les écoles provinciales, je dois insister sur l'urgente nécessité pour ces enfants d'être représentés dans les commissions scolaires locales. Je n'essaierai pas de décrire les modalités à suivre, chaque province s'acquittera de cette tâche dans le contexte de son propre système. Je signalerai seulement que les lois actuelles ne sont pas nécessairement applicables et qu'il faudrait peut-être les examiner de plus près. En outre, la législation n'est pas assez libérale. Le temps des concessions symboliques est révolu. Ce qu'il nous faut, c'est une représentation responsable et une entière participation.

Quant aux programmes d'études, ils présentent plusieurs aspects dont il faudrait discuter. Lorsque les parents indiens demandent que ces programmes tiennent compte de leur échelle des valeurs, de leurs coutumes culturelles, de leur langue et de leur contribution à l'humanité, ils présentent des demandes légitimes et raisonnables. Il faut se souvenir que la grandeur d'un peuple ne se mesure pas au nombre et à la taille des édifices qu'il érige ou à l'argent qu'il gagne. La grandeur d'un peuple se réflète dans les valeurs qu'il possède et les actes qu'il pose. Comme nos enfants, d'ailleurs, nous profiterions tous d'un programme scolaire qui tiendrait compte de la culture indienne traditionnelle et de son incomparable système de valeurs. C'est une riche culture qui comporte de précieux concepts pour une vie bien remplie et heureuse. Elle est une source de sagesse et de connaissances pour les peuples de toutes les cultures. Le programme d'études, loin d'être appauvri, se trouverait enrichi au contact d'un peuple dont la culture est l'une des plus vieilles du monde.

Je voudrais encore signaler que ce patrimoine n'est pas exclusif aux 43 000 enfants indiens inscrits qui fréquentent les écoles provinciales. Un nombre égal de Métis et de non-Indiens inscrits sont de la même origine raciale et, dans la plupart des cas, partagent la

même culture. Pour les mêmes raisons, ces derniers connaissent le même taux d'échecs. Il est généralement admis, à la lumière d'observations et d'études précises, que, dans le cas des enfants indiens, les facteurs qui entrainent l'abandon des études sont de nature culturelle et sociale et non pas d'ordre intellectuel. Ce fait est de grande importance. Je ne tenterai pas de proposer une modification au programme d'études. Je vous signalerai simplement les changements amorcés par certaines provinces: ces efforts méritent notre appréciation et notre encouragement.

Quant aux manuels scolaires, certaines enquêtes ont révélé que leur contenu est injuste, partial ou erroné. J'espère voir ces manuels remplacés par d'autres qui accorderont une importance méritée au rôle qu'ont joué les Indiens dans l'histoire du Canada. Quelques provinces ont nommé un éducateur autochtone au sein du personnel qui décidera du programme d'études. Ce spécialiste supervisera la production et la distribution du matériel destiné tant aux élèves indiens qu'aux élèves non-indiens. Je souhaite ardemment voir s'accroître le nombre des ces conseillers autochtones. Si vous ne connaissez pas déjà les nombreuses nouvelles publications d'auteurs indiens ou le matériel scolaire présenté par les éducateurs indiens, je vous invite à en faire une étude dès que vous le pourrez. Le programme d'étude de la culture indienne prend chaque jour plus d'importance, non seulement au niveau universitaire, mais aussi au niveau secondaire. Quelques écoles offrent un cours de langue indienne. C'est un premier pas des plus encourageants. De plus, il me semble que les rapports plus étroits entretenus avec les conseillers indiens chargés des programmes scolaires assureraient un programme d'une plus grande valeur. Il faudrait aussi que des enseignants d'ascendance indienne puissent organiser ces programmes. Ceci pourrait faire toute la différence entre un cours médiocre et un cours de qualité supérieure.

Nous pourrions parler longuement des instituteurs qui enseignent aux enfants indiens. Les faits que je vous ai soumis ne font que souligner l'importance, pour les professeurs, de suivre des cours qui les prépareront aux situations interculturelles et qui leur fourniront les aptitudes nécessaires à l'adaptation et à l'élaboration d'un programme d'études. La culture et l'histoire indiennes, de même que l'anthropologie, devraient constituer des cours obligatoires. Le ministère de l'Education de plusieurs provinces offre des cours d'été aux instituteurs qui exercent leur profession auprès d'enfants indiens. C'est une excellente initiative. Nous souhaitons que ces programmes s'améliorent et se répandent.

Mais le programme dont nous avons besoin est loin d'être établi: il s'agit d'un programme de formation des instituteurs qui assurera à chaque enseignant qui choisira de donner l'instruction aux Indiens, une formation spécialisée en éducation interculturelle, de même qu'une connaissance approfondie des bases linguistiques et culturelles des enfants dont il aura la charge. Il n'y a probablement pas 10% des instituteurs qui enseignent aux enfants indiens du niveau primaire,

dans les systèmes fédéral et provinciaux, qui possèdent quelques connaissances de la langue indienne locale. Si nous voulons accroître les possibilités d'instruction pour les enfants indiens, il est essentiel de modifier les programmes de formation des enseignants. Quant à la possibilité de former des instituteurs indiens, il existe quelques programmes destinés spécialement aux autochtones qui possèdent les aptitudes et l'intérêt nécessaires, mais ne satisfont pas aux exigences du point de vue scolaire. Ce sont là de nouvelles initiatives dont le résultat ne peut être encore évalué.

Il me fait grand plaisir d'apprendre qu'une province songe à lancer un programme de formation spéciale qui permettra aux autochtones d'atteindre le niveau scolaire exigé, tout en recevant une formation professionnelle. Il faudrait instaurer de tels programmes dans toutes les parties du Canada.

Les assistants scolaires jouent un rôle important au niveau primaire. Cependant, ils ne sont pas assez nombreux pour satisfaire à la demande. Les quelques programmes actuels qui ont connu du succès au cours des dernières années, devraient faire l'objet d'études et être utilisés dans d'autres parties de notre pays.

Pour tous ces programmes, certaines normes et exigences de la formation actuelle des enseignants devraient être préservées ou modifiées. Ce n'est pas une tâche facile, mais je vous incite à explorer toutes les possibilités et à déployer tous les efforts afin de combler cette pénurie d'instituteurs formés spécialement en vue de l'enseignement aux Indiens.

Permettez-moi de porter deux réflexions à votre attention, réflexions qui résumeront assez bien ce que je vous ai dit.

D'abord, l'éducation maintenant offerte aux enfants indiens dans les écoles fédérales et provinciales doit être grandement améliorée. Le taux élevé d'abandons des études en est une preuve. Le manque de professeurs adéquatement formés, les programmes d'études mal adaptés, l'absence de participation des parents sont les principales causes de cet échec.

Deuxièmement, il est de notre devoir de satisfaire à ce besoin pressant: reconnaître le droit des autochtones aux mêmes possibilités d'accès à l'éducation, tout en préservant leur identité culturelle. Les mesures les plus importantes à prendre sont:

- Assurer la participation totale des parents indiens en établissant des réserves indiennes comme districts scolaires et en prévoyant leur représentation dans les commissions scolaires.

- Elaborer des programmes d'études appropriés après consultation des parents et des éducateurs indiens.

- Inclure des études interculturelles dans les programmes de formation des instituteurs ayant l'intention d'exercer leurs fonctions auprès des enfants indiens et encourager les Indiens à embrasser la profession pédagogique.

- Satisfaire à la demande d'assistants scolaires connaissant la langue indienne, surtout au niveau de la maternelle et au niveau primaire.

Tout enfant qui a été victime de préjugés, discrimination ou d'injustice, sous quelque forme que ce soit, deviendra un adulte rouspéteur et méfiant. Par contre, un enfant accepté et encouragé grandira avec un sentiment de confiance en lui. Nos écoles doivent pouvoir établir des différences entre les individus, afin de créer un climat dans lequel l'enfant connaîtra fréquemment des succès, si modestes soient-ils, de façon qu'il puisse s'acheminer lentement, mais sûrement, vers de nouveaux défis et de nouvelles réussites. A moins d'apporter ces modifications, nous récolterons, au cours des vingt prochaines années, les fruits amers des vingt dernières années.

Voici donc la tâche que nous nous proposons: explorer toutes les possibilités et utiliser les meilleurs moyens afin de permettre à chaque enfant indien de préserver son identité, sa dignité et de faire valoir ses ressources afin qu'il apprenne à se connaître et à se situer dans son milieu et qu'il puisse ainsi s'avancer sur la route de l'indépendance et de l'auto-détermination.

ANNEXE E

POUVOIRS EN MATIERE DE PROGRAMMES D'EDUCATION

1.	Délibération du Conseil du Trésor nº 527861 6 mars 1958	Pouvoir d'établir des jardins d'enfants dans les réserves
2.	Délibération du Conseil du Trésor nº 601776 9 mars 1963	Pouvoir de conclure des accords sur les frais d'inscription des enfants indiens avec les provinces, les commissaires des Territoires, des écoles séparées, etc.
3.	Délibération du Conseil du Trésor nº 618950 1er janvier 1964	Pouvoir de fournir de l'assistance en formation aux adultes indiens
4.	Délibération du Conseil du Trésor nº 645116 23 août 1965	Aide à l'éducation des personnes mariées
5.	Délibération du Conseil du Trésor nº 656945 25 mai 1966	Aide à l'éducation des personnes mariées
6.	Délibération du Conseil du Trésor nº 683751 17 octobre 1968	Pouvoir d'établir un programme d'aide financière relatif à la formation, au déplacement et au rétablissement de résidents indiens et inuit au Canada
7.	Délibération du Conseil du Trésor nº 713491 10 juillet 1972	Programme de centres éducatifs et culturels
8.	Délibération du Conseil du Trésor nº 725973 9 mai 1974	Subvention additionnelle dans le budget supplémentaire, pour le financement de base des conseils d'établissement inuit, des conseils de bandes et des districts (Nouveau Québec) et pour les programmes d'éducation administrés par les bandes

9.	Délibération du Conseil du Trésor nº 751608 8 juillet 1977	Programme d'administration locale indienne pour l'approbation des modalités du transfert de fonds d'immobilisation pour l'éducation aux conseils de bande indiens en vue de la planification, conception et construction d'installations scolaires
10.	Délibération du Conseil du Trésor nº 751378 1er novembre 1977	Autoriser, à la Fraternité des Indiens du Canada et à chaque organisation indienne au niveau de la province et des Territoires ainsi qu'à leurs filiales, le versement d'une contribution dont on doit justifier l'utilisation et qui servira à la prestation de services de renseignements sur l'éducation et de services consultatifs aux conseils de bande indiens
11.	Circulaire de programme D 1 1er avril 1976	Les lignes de conduite et les méthodes se rapportant à l'administration locale indienne
12.	Circulaire de programme D 4	Services locaux dirigés par les bandes
13.	Circulaire de programme E 12	Aide à l'éducation postsecondaire

ANNEXE F

EDUCATION DES INDIENS
LE PROCESSUS DE DELEGATION DE POUVOIRS AUX BANDES INDIENNES

Une analyse même superficielle des problèmes relatifs à la délégation des pouvoirs aux autorités de bande pour la prestation de services éducatifs fait ressortir certaines conditions préalables à la mise en application. Les considérations qui suivent sont fondamentales et ceci est confirmé par les attitudes des Indiens et du Ministère dans le passé:

(i) Une base législative moderne
Il est admis que le rôle du Ministre et ses responsabilités en matière d'éducation des Indiens doivent être précisés. Ceci peut impliquer une révision de la Loi sur les Indiens ou l'adoption d'une loi distincte sur l'éducation des Indiens. En même temps le Ministère et des groupes indiens seraient chargés de modifier la Loi provinciale pour faciliter le développement des Indiens en éducation.

(ii) L'éducation des Indiens en tant que mouvement social
Toute restructuration du processus de délégation de pouvoirs doit être fondée sur des principes bien précis qui soient acceptables aux Indiens et au gouvernement et qui soulignent clairement les espoirs des deux parties en ce qui concerne les effets de cette délégation sur le développement économique et social.

(iii) La volonté de la collectivité
Il est admis que le Ministère doit favoriser une unanimité d'opinion des Indiens sur leur engagement d'avoir une administration locale.

(iv) Le processus de délégation de pouvoirs
Il s'agit d'un processus convenu mutuellement avec des délais pour la délégation du pouvoir décisionnel dans un contexte d'engagements contractuels. Une condition préalable essentielle est l'existence d'habiletés communautaires qui soient à la hauteur des engagements pris. Une autre condition serait le soutien continu du Ministère qui jouerait un rôle nouveau.

(v) Ressources
Une approche réaliste à la répartition des ressources consisterait à reconnaître la capacité limitée du Ministère dans ce domaine et les besoins nouveaux qui sont inhérents à la délégation de pouvoirs à une administration locale.

(vi) Facteurs interculturels

Une vraie délégation (par contraste avec la gérance des programmes ministériels par les Indiens) tiendrait compte des traditions et des systèmes de valeurs différents. L'élément le plus essentiel en l'occurrence est le besoin de sensibiliser les personnes qui travaillent de très près avec des membres d'une autre culture.

APPROCHES PRATIQUES A LA DELEGATION DE POUVOIRS EN MATIERE D'EDUCATION DES INDIENS

Le processus de délégation de pouvoirs est composé de trois étapes distinctes. Il s'agit de l'agencement et de la coordination des actions de la collectivité et du ministère dans un contexte d'objectifs communs.

En raison de l'étendue et de la portée de ce processus, il faut accorder tout le temps nécessaire aux trois étapes. Le délai souhaitable serait de deux ans et le délai minimum serait d'un an.

Première étape - Animation sociale et recherche de consensus

L'éducation touche la vie de chaque membre de la collectivité et elle se trouve au centre de tout développement économique et social. L'importance et la portée de ce programme exigent que toute décision relative à l'administration par la collectivité soit prise par une population bien informée.

La participation active de la collectivité dans le processus de délégation de pouvoirs assurera une administration locale qui est fondée sur des principes éducatifs sains.

Pour pouvoir prendre en main l'administration de leur éducation, les membres de la bande doivent se rappeler les éléments qui la rendent opérationnelle et les institutions qui l'influencent.

- Les membres de la bande doivent connaître le programme scolaire, être capables d'évaluer leurs exigences en matière d'éducation et fixer des objectifs éducatifs.

- Des renseignements doivent être données concernant des services tels que le transport des élèves, la réparation et l'entretien des installations, l'acquisition de matériel scolaire et les autres activités connexes.

- La gestion de l'école doit être discutée, plus particulièrement les rôles et responsabilités des organes qui en établissent la politique, les autorités scolaires, le directeur de l'éducation et son personnel.

- Les membres de la bande doivent connaître les programmes scolaires, les services de soutien et les systèmes de gestion de l'éducation dans les districts scolaires provinciaux, les écoles fédérales et les écoles privées ou confessionnelles.

- Il faudrait étudier les systèmes scolaires actuellement gérés par les Indiens afin de se familiariser avec les mécanismes de l'administration locale.

- La connaissance des pouvoirs des ministères provinciaux de l'Education est essentielle. Les membres de la bande doivent également être conscients des rôles des organismes influents tels que les fédérations d'enseignants, les associations de commissaires scolaires et les institutions postscolaires.

- Il faut préciser le rôle et les responsabilités des ministères de l'Education avant, durant et après la délégation de pouvoirs.

Ces objectifs peuvent être réalisés au moyen de réunions, d'ateliers, de visite des réserves, de distribution de documents et de l'utilisation de personnes ressources.

Ayant réuni toutes ces données, la collectivité est maintenant en mesure de prendre une décision en ce qui concerne l'administration par les Indiens. Cette décision peut se faire au moyen d'une consultation ou d'un référendum communautaire.

La responsabilité du Ministère pendant la première étape

1. Fournir des fonds aux membres de la bande pour financer les processus de la collecte des données et de la prise de décision.

2. Discuter avec les membres de la bande du rôle et des responsabilités du Ministère avant, durant et après la délégation de pouvoirs.

3. Etre disposé à assister aux réunions, à fournir des renseignements et à agir à titre consultatif à la demande des membres de la bande.

4. Recevoir et accepter les décisions des membres de la bande en matière d'administration locale.

Deuxième étape - Organisation et planification

La deuxième étape du processus de délégation de pouvoirs est la période pendant laquelle le comité de gestion est organisé, les ressources disponibles sont évaluées, les objectifs sont fixés, le soutien administratif est mis en place et le plan d'action est préparé pour la troisième étape.

- La bande met sur pied un organisme qui fixe les objectifs, met au point la politique et gère le programme éducatif pour la collectivité.

- Avant de fixer les objectifs, une évaluation est faite du programme scolaire, des installations scolaires, des systèmes de soutien existants et des aspirations des élèves, du personnel et des membres de la collectivité.

- Des objectifs à court et à long terme sont fixés et une politique est établie relativement au programme éducatif. Une évaluation de la réalisation des objectifs par la collectivité est prévue.

- Une unité administrative dont l'importance est proportionnelle à celle de l'opération éducative est établie. Si l'importance de cette opération nécessite la nomination d'un directeur de l'éducation, la bande choisit une personne ayant les qualifications nécessaires pour ce poste.

- Un plan d'action est mis au point pour traiter des choses qui devront être faites avant que la collectivité ne prenne en main les services d'éducation.

Les responsabilités du Ministère pendant la deuxième étape

1. Reconnaître le conseil, les autorités ou le comité de l'éducation comme organisme de gestion chargé du programme éducatif de la collectivité.

2. Fournir les fonds nécessaires à cet organisme pour les activités de mise au point et d'ordre opérationnel de la deuxième étape.

3. Participer au processus de l'évaluation.

4. A la demande de la bande, assister aux réunions, fournir des renseignements et agir à titre consultatif.

Troisième étape - Préparation et mise en application

Cette étape doit mettre en application la politique et les objectifs antérieurement établis. Le personnel sera formé et les systèmes seront mis en place afin d'assurer un bon départ lorsque la collectivité assumera l'administration des programmes.

- En cas de besoin, on formera le personnel de direction administratif et professionnel.

- Un bureau de l'éducation sera établi.

- Un service financier et administratif sera établi pour se charger de l'assurance, des opérations de banque, des acquisitions, de la comptabilité, de la vérification et des recherches.

- Un service de gestion du personnel sera établi pour s'occuper des traitements, des prestations, des méthodes de dotation, des contrats, de l'évaluation du personnel, du licenciement du personnel, des heures de travail et d'autres questions relatives au personnel.

- Un service d'entretien et de réparation des installations sera établi pour s'occuper du nettoyage, de la réparation, du chauffage, de l'éclairage, de l'alimentation en eau et de l'enlèvement des ordures de toutes les installations scolaires.

- Un service de transport scolaire sera assuré.

- Un service de liaison sera assuré avec les organismes éducatifs, les institutions postscolaires, les associations des commissaires scolaires, les fédérations d'enseignants, les commissions scolaires provinciales et les ministères de l'Education.

- Dans les cas où des services éducatifs doivent être acquis hors de la collectivité pour les étudiants, les mesures nécessaires seront prises avec les autorités.

- Un accord d'administration locale sera mis au point entre le Ministère et la bande.

Les responsabilités du Ministère relatives à la troisième étape

- Fournir les fonds nécessaires aux besoins de formation et à l'établissement d'un bureau de l'éducation.

- Fournir sur demande des renseignements et de l'aide à l'équipe locale de gestion de l'éducation pour la mise en place de ses services.

- Conclure un contrat d'administration locale avec la bande.

- Transférer des fonds d'exploitation au conseil, aux autorités ou au comité de l'éducation conformément aux termes du contrat d'administration locale.

INCIDENCES PARTICULIERES SUR LES ACTIVITES DU MINISTERE

(i) Subvention

Dans le passé, le gouvernement a nourri des espoirs irréalistes en ce qui concerne le coût du processus de délégation de pouvoirs. Les collectivités indiennes ont également nourri des espoirs tout autant irréalistes. Il est souhaitable de normaliser le soutien financier relatif aux étapes de départ et de fonctionnement. Pour mettre au

point une formule rationnelle de subvention, on peut tenir compte de toute une variété d'indices mais on devrait se fonder sur des pratiques provinciales, utiliser une méthode de coût par unité d'étudiant rattachée au taux d'inflation et admettre des risques d'une bureaucratisation excessive dans toute tentative humaine. Les bandes qui ont opté pour l'administration locale ont à surmonter un obstacle majeur: l'état des installations scolaires avant la délégation de pouvoirs. Afin d'éviter toute controverse après la délégation il faudrait que les installations soient dans un état suffisamment raisonnable avant d'être prises en charge par la bande. Si cela ne peut être réalisé avant la délégation, un accord devrait être établi entre la bande et le Ministère pour que la remise en état des installations scolaires soit financée et terminée après la délégation de pouvoirs. Les écoles, les résidences des enseignants et les autres installations utilisées dans le cadre du programme éducatif appartiennent à la Couronne. Un mécanisme doit être mis en place pour mettre ces installations à la disposition des autorités indiennes au moment de la délégation de l'administration de l'éducation. Si le programme éducatif devait relever de nouveau du Ministère, les installations seraient utilisées par le gouvernement fédéral.

(ii) Rôle nouveau

Le personnel du Ministère a, dans la mesure de ses moyens, aidé les bandes à assumer leurs responsabilités en matière d'éducation. Bien que certains membres du personnel soient devenus experts en matière de processus de délégation de pouvoirs, le Ministère n'a pas fait d'efforts particuliers pour former ou engager un personnel expert dans ce domaine. L'administration de l'éducation par les Indiens signifie que les Indiens ont l'entière responsabilité et le contrôle de leurs programmes éducatifs et le Ministère doit les aider à atteindre cet objectif. Les bandes continueront à compter sur le Ministère pour assurer l'administration locale, le Ministère doit donc être prêt à leur fournir cette aide technique. Le Ministère doit former ou engager un personnel qui leur fournisse ces connaissances techniques. Au niveau régional ou possiblement au niveau du district, le Ministère doit modifier son organisation administrative pour répondre aux besoins de ce nouveau rôle. En vue de soutenir cet effort, le Ministère doit établir un système étendu de renseignements en matière d'administration locale. Dans le cadre de ce système, on recueillerait et on rendrait accessible tout renseignement sur l'administration locale.

(iii) Considérations en matière de dotation

Il est admis que la transition vers l'administration locale se fait plus doucement s'il y a un certain degré de continuité en matière de dotation. Actuellement, les employés fédéraux qui ont assez d'ancienneté pour bénéficier d'une pension de retraite intéressante ne sont pas encouragés à accepter des postes dans les services scolaires indiens parce que leur pension de retraite et autres prestations ne sont pas transférables. Lorsqu'il y a un surplus de personnel fédéral, la crédibilité du Ministère qui s'est engagé à faciliter l'administration locale tout en respectant les intérêts de toutes les parties en cause, dépend de la manière dont les affectations du personnel sont faites.

(iv) Accords sur l'éducation entre le Ministère et la bande

Un accord global de contribution portant sur la prestation d'un programme éducatif devrait être conclu entre le Ministère et les autorités indiennes de l'éducation pour officialiser la délégation de pouvoirs. En plus des conditions générales, il est recommandé que l'accord prévoie les points suivants:

- Le conseil, les autorités ou le comité de l'éducation doivent fournir au Ministère tous les ans un rapport financier de vérification.

- Un rapport de vérification annuel sur l'opération qui est administrée localement sera préparé par le personnel du Ministère pour le Ministère et pour les autorités indiennes de l'éducation.

- Sauf circonstances exceptionnelles, la délégation de pouvoirs devrait avoir lieu à la fin de l'année scolaire.

- Des normes permettant le transfert des étudiants d'un système éducatif à l'autre doivent être assurées.

ETAT ACTUEL ET FACTEURS IMPORTANTS

Depuis 1973, l'administration de l'Education par les Indiens est devenue une réalité dans un certain nombre de collectivités indiennes dans chaque région. Il a été appliqué aux écoles administrées par la bande, aux écoles fédérales et aux écoles provinciales. Il est également vrai que pour la majorité des collectivités, l'administration de l'éducation reste encore à faire. Les délégations qui ont été réalisés ont fourni des connaissances et une expérience qui vont faciliter à l'avenir le développement du processus de délégation.

L'expérience acquise jusqu'à maintenant dans l'administration locale a aidé à déterminer certains facteurs qui sont essentiels au succès de toute délégation de pouvoirs.

Nous les énumérons de nouveau pour souligner leur importance:

1. Membres de la collectivité engagés et bien informés.

2. Système de gestion efficace.

3. Analyse du programme éducatif de la collectivité antérieurement à la délégation de pouvoirs.

4. Planification et fixation des objectifs pour le processus de délégation de pouvoirs et pour l'opération éducative future.

5. Formation du groupe de direction, du groupe administratif et du personnel professionnel.

6. Conclusion d'un accord officiel entre le Ministère et la bande qui définit clairement les responsabilités des deux parties en ce qui concerne le fonctionnement du programme éducatif sous l'administration locale.

ANNEXE G

INCIDENCES FINANCIERES

Comme il a été souligné dans ce document, les incidences financières de l'application des principes directeurs proposés se feraient sentir en matière d'installations, de conception, de mise en application, d'administration et d'évaluation des programmes éducatifs.

Installations

Le coût prévisionnel et la fixation des délais relatifs à la valorisation des installations insuffisantes et à l'élimination des arriérés ne sont pas disponibles actuellement. Par conséquent, on ne peut donner présentement qu'une estimation très large de 100 millions à 200 millions de dollars.

Le Ministère a investi 104 millions de dollars de janvier 1949 à juin 1981 pour les installations dans les écoles intégrées. Le coût de remplacement actuel pour construire des installations dans des réserves qui soient comparables aux installations existantes des écoles intégrées est évalué à 500 millions de dollars.

Programmes éducatifs

Pour atteindre l'égalité de subvention avec les provinces et pour assurer aux Indiens une éducation qui respecte leurs particularités, les coûts prévus tiennent compte de ce qui suit:

1. Il est prévu qu'un montant par unité égal à 10 p. 100 des frais provinciaux de scolarité est nécessaire pour couvrir les éléments du coût relatifs aux caractéristiques particulières de l'éducation des Indiens.

2. Comme il est mentionné dans la partie de ce document réservée aux statistiques des programmes, les dépenses relatives aux programmes éducatifs ne comprennent pas les coûts de l'administration centrale du ministère, des services de génie et d'architecture fournis aux écoles fédérales et dans une moindre mesure aux écoles gérées par les bandes. Ainsi les coûts par unité d'étudiant relatifs aux écoles fédérales et aux écoles gérées par les bandes ne reflètent pas le coût total comme dans le cas des écoles provinciales. Cependant, il est prévu que les coûts liés à l'administration centrale ne changeront pas, quel que soit le genre d'école fréquentée, et donc nous n'en tiendrons pas compte dans nos calculs.

En fonction de ces présomptions, les dépenses annuelles marginales prévues à 36 millions de dollars ont été calculées de la manière suivante:

Accroissement du coût pour réaliser la parité de subvention avec les provinces

Les coûts projetés par unité d'étudiant pour 1981-1982 sont les suivants:

Ecoles provinciales	3 675 $
Ecoles gérées par les bandes	3 360 $
Ecoles fédérales	3 215 $

Ainsi les coûts marginaux par unité seraient:

Ecoles gérées par les bandes	315 $
Ecoles fédérales	460 $

Les unités de population estudiantine dans chacune des catégories d'écoles sont:

Ecoles provinciales	39 490
Ecoles gérées par les bandes	10 860
Ecoles fédérales	22 930
	73 280

Coûts marginaux totaux:

Ecoles gérées par les bandes	3.5 millions de dollars
Ecoles fédérales	10.5 millions de dollars
	14.0 millions de dollars

Accroissement du coût pour assurer les caractéristiques particulières de l'éducation des Indiens

L'élément de frais d'inscription moyen des coûts provinciaux par unité est de 3 020 $. Ainsi les fonds marginaux totaux s'élèveraient à:

302 $ x 73 280 = 22 millions de dollars

Remarque: Ces fonds marginaux ne seront pas forcément utilisés dans les proportions calculées. Autrement dit, il est probable qu'une part plus que proportionnelle des fonds ira aux écoles gérées par les bandes. Comme il a été mentionné antérieurement, les répartitions spécifiques de ces fonds feront l'objet d'une étude dans la deuxième partie de ce document.